

PN-ACC-088

96634

Programmes et opérations de l'USAID
Rapport d'évaluation n° 7

Les bailleurs de fonds
et la réforme de la justice

*Approches stratégiques pour les programmes
de promotion de l'État de droit*

par

Harry Blair

Agence des États-Unis pour le développement international

et

Gary Hansen

Agence des États-Unis pour le développement international

Février 1994

Traduction française du document
Weighing in on the Scales of Justice

Bureau de la traduction
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Janvier 1998

Des copies du document *Weighing in on the Scales of Justice* et des autres documents d'évaluation publiés par le Center for Development Information and Evaluation (CDIE) peuvent être obtenues auprès de la :

USAID Development Information
Services Clearinghouse (DISC)
1500 Wilson Boulevard, Suite 1010
Arlington, VA 22209-2404
Téléphone : (703) 351-4006

Les lecteurs peuvent également se procurer auprès de la DISC le catalogue des publications du CDIE et les avis relatifs à ses récentes publications.

AGENCE DES ÉTATS-UNIS POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de l'Agence des États-Unis pour le développement international

La traduction du document *Weighing in on the Scales of Justice* a été réalisée avec l'autorisation de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) pour le compte du Programme de coopération de l'Agence canadienne de développement international au Mali.

Des copies du présent document peuvent être obtenues auprès de l'Ambassade du Canada à Bamako.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Préface	iv
Sommaire	vi
Glossaire	xii
1. Introduction	1
2. Aperçu historique des programmes de promotion de l'État de droit	3
La première génération : La décennie du droit et du développement	3
La deuxième génération : Les nouvelles orientations	3
La troisième génération : L'administration de la justice	4
La quatrième génération : L'État de droit	5
3. Le lancement des programmes de promotion de l'État de droit	7
4. L'élaboration des stratégies de promotion de l'État de droit	12
5. Stratégies de création de groupes de soutien et de coalitions	21
Le défi de la mobilisation de la demande	21
La création de groupes de soutien et de coalitions dans les six pays	24
Leçons tirées de la création de groupes de soutien et de coalitions	28
6. Stratégies de réforme structurelle	39
Approche relative à la réforme structurelle	39
La réforme structurelle dans les six pays	41
Leçons tirées de la réforme structurelle	46
7. Stratégies d'amélioration de l'accessibilité	49
Caractéristiques de la stratégie d'amélioration de l'accessibilité	49
L'amélioration de l'accessibilité dans les six pays	53
Leçons tirées de l'amélioration de l'accessibilité	55
8. Stratégies de renforcement de l'organisation judiciaire	59
Approche relative au renforcement de l'organisation judiciaire	59
Le renforcement de l'organisation judiciaire dans les six pays	61
Leçons tirées du renforcement de l'organisation judiciaire	71
9. Conclusion : Quelques impératifs provisoires	73
Stratégies de promotion de l'État de droit	73
Questions liées à la gestion des programmes de promotion de l'État de droit de l'USAID	74
Appendice	
Références	
Les bailleurs de fonds et la réforme de la justice	iii

Préface

En mai 1992, le Center for Development Information and Evaluation (CDIE) de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a entrepris de procéder à une évaluation des programmes de promotion de l'État de droit réalisés par l'USAID, la Asia Foundation et la Ford Foundation en Argentine, en Colombie, au Honduras, aux Philippines, au Sri Lanka et en Uruguay. Au cours des 18 mois qui ont suivi, des équipes de trois à cinq personnes du CDIE ont séjourné pendant un mois dans chacun des pays concernés¹ afin de recueillir de l'information et d'interroger un certain nombre de personnes ayant participé à titre d'observateurs ou d'intervenants aux activités de réforme de la justice parrainées par ces organismes.

Il nous est impossible de citer ici tous ceux et celles qui par leur travail, leur collaboration, leur patience et leur expertise ont contribué à la réalisation de cette étude. Nous nous devons cependant de souligner la contribution spéciale de certaines d'entre elles. Nous tenons à remercier en particulier la Asia Foundation pour sa collaboration enthousiaste et l'aide qu'elle nous a fournie en nous permettant de faire état dans cette étude de son expérience de projets aux Philippines et au Sri Lanka. La longue histoire de la Fondation dans le soutien de la réforme judiciaire a grandement contribué à enrichir notre compréhension de l'art et des techniques de l'analyse stratégique en matière de justice et de développement.

Tous nos remerciements également à Richard Fuller, Stephen Claborne et Jennifer Thambayah du bureau de la Asia Foundation au Sri Lanka, à Erik Jensen du bureau de Manille et à Gordon Hein du bureau principal à San Francisco, pour avoir généreusement consenti à nous donner de leur temps et à nous faire bénéficier de leur expérience de la réforme de la justice dans ces deux pays. La Fondation et Erik Jensen en particulier méritent une reconnaissance spéciale pour le rôle de pionnier qu'ils ont joué dans l'élaboration de stratégies ayant trait à la création de groupes de soutien et à l'amélioration de l'accessibilité. Nous avons beaucoup appris d'eux. Terrence George, du bureau de la Ford Foundation à Manille, nous a aussi fourni une aide précieuse en ce domaine.

Au sein du personnel de l'USAID, Pamela Baldwin au Sri Lanka, Emily Leonard et Karen Otto au Honduras, James Smith et Ana Maria Salazar en Colombie, David Nelson et Darlene Pridmore aux Philippines, de même que Robert Asselin et Juliana Abella en Argentine et en Uruguay ont été une source incommensurable de connaissances, et ont aussi joué un rôle déterminant dans l'exécution de nos travaux, en orchestrant les visites des équipes et en assurant le soutien logistique.

Nous remercions également de leur temps et de leurs services les membres des six équipes de recherche : William Millsap (Colombie et Honduras); Arthur Mudge (Colombie); Ralph Smith (Honduras); Sydney Silliman (Philippines); Robert Oberst et Jacki Vavre (Sri Lanka) ainsi que Richard Martin, Chris Sabatini et Joseph Thome (Argentine et Uruguay). Mary Said a fait partie des six équipes. William Davis, Joel Jutkowitz, David Steinberg et Malcolm

¹ L'Argentine et l'Uruguay ont été visités au cours du même mois.

Young ont également contribué de façon importante à la conception et à la préparation de l'étude ainsi qu'à la révision finale des rapports. En terminant, nous désirons remercier Farah Ebrahimi, Ursula Paquette et Kathryn Becker pour l'aide qu'elles nous ont fournie dans la révision et la production du présent rapport.

Toute erreur ou tout oubli commis dans l'analyse et les conclusions du présent rapport demeure l'entière responsabilité de Harry Blair et de Gary Hansen. Les auteurs espèrent que ces lacunes éventuelles ne porteront en aucun cas atteinte à la précieuse contribution des personnes mentionnées ici.

Sommaire

La promotion de l'État de droit est devenue, au cours des dernières années, une importante composante du nombre sans cesse croissant de programmes mis sur pied par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) dans le but d'appuyer la démocratie. Le travail de l'USAID dans le secteur de la justice a commencé au cours des années 1960, mais ce n'est que depuis le milieu des années 1980, époque du lancement du programme d'administration de la justice en Amérique latine, que les activités ont pris l'ampleur qu'on leur connaît actuellement. Depuis le début des années 1990, différents programmes de promotion de l'État de droit ont été réalisés en Asie, et d'autres ont été mis sur pied en Afrique, en Europe de l'Est et dans les États nouvellement indépendants.

En 1992, le Center for Development Information and Evaluation (CDIE) de l'USAID a procédé à l'évaluation des programmes de promotion de l'État de droit réalisés avec l'appui d'organismes bailleurs de fonds dans les six pays suivants : Argentine, Colombie, Honduras, Philippines, Sri Lanka et Uruguay. Cette étude, à la fois prospective et rétrospective, visait principalement à :

- *Évaluer les récentes expériences des bailleurs de fonds* dans le domaine de la promotion de l'État de droit;
- *Élaborer des critères pour la mise sur pied de programmes de promotion de l'État de droit;*
- *Proposer un cadre stratégique* pour l'établissement des priorités et pour l'élaboration des programmes de promotion de l'État de droit particuliers à chaque pays.

Critères s'appliquant à la décision d'investir dans un pays

Les six études de cas ont mis en lumière une série de critères permettant de déterminer si un pays peut faire l'objet d'une réforme de la justice. Par exemple, le fait de connaître le niveau d'appui ou d'opposition possible au sein des élites politiques et des organismes constitués (associations locales du barreau, organisations commerciales et organisations non gouvernementales (ONG)) est un élément particulièrement important lorsqu'il s'agit de déterminer si les activités de réforme de la justice peuvent donner lieu à des résultats positifs. De même, des facteurs tels que l'autonomie du système judiciaire, la corruption, la liberté de presse et l'influence de l'organisme donateur sont des éléments essentiels pour déterminer les chances de succès d'un projet de réforme.

Cadre pour l'élaboration d'une stratégie

Les études de cas ont également permis d'élaborer un cadre d'analyse que les planificateurs de l'USAID pourront utiliser pour définir les priorités et les stratégies d'investissement susceptibles de mener à une réforme viable, et en déterminer l'ordre de mise en application. Comme il est illustré dans la figure 1 et le tableau 2 du rapport, les études ont permis

d'établir quatre exigences essentielles à la mise en oeuvre d'un programme de promotion de l'État de droit, ainsi que les stratégies à utiliser pour satisfaire ces exigences. Ces exigences et ces stratégies sont dans l'ordre :

- *Appui des leaders politiques du pays hôte.* Si le leadership politique est faible et fragmenté, les bailleurs de fonds doivent renforcer leurs *stratégies de création de groupes de soutien et de coalitions* afin d'accroître les pressions politiques et publiques en faveur de la réforme.
- *Structures juridiques adéquates.* Si l'appui politique est suffisant, mais que les structures du système judiciaire sont déficientes, les bailleurs de fonds doivent mettre l'accent sur une *stratégie de réforme structurelle*.
- *Système judiciaire accessible et équitable.* Si la volonté politique et les structures juridiques sont relativement adéquates, mais qu'il existe des déficiences sur le plan de l'accessibilité et de l'équité du système judiciaire, les bailleurs de fonds doivent axer leurs efforts sur les *stratégies d'amélioration de l'accessibilité*.
- *Capacité institutionnelle.* Si on estime que les trois premières conditions stratégiques sont remplies de façon satisfaisante, il faut mettre l'accent sur la capacité de l'organisation judiciaire de s'acquitter de ses fonctions. Si cette capacité est insuffisante, les bailleurs de fonds doivent se tourner vers des *stratégies de renforcement de l'organisation judiciaire*, stratégies qui incluent généralement les activités habituelles de renforcement institutionnel de l'USAID.

Les bailleurs de fonds doivent utiliser le cadre d'analyse comme un outil pour établir les priorités de leurs programmes. Comme, dans la pratique, les réponses aux questions posées seront rarement simplement « oui » ou « non », ils devront probablement mener de front plus d'une stratégie à la fois. Le cadre sera également d'une grande utilité pour déterminer le moment où une stratégie donnée devra prédominer. Les expériences menées dans les six pays mettent en lumière l'importance d'utiliser chacune de ces stratégies au bon moment. Ainsi, dans un grand nombre de pays, la constitution de groupes de soutien et de coalitions pour créer la demande nécessaire à la réforme des structures doit avoir lieu avant que des investissements importants ne soient effectués dans l'offre de services ou dans des activités de renforcement du système judiciaire.

D'autres caractéristiques du cadre doivent également être soulignées. Premièrement, les stratégies de promotion de l'État de droit doivent être formulées en fonction des problèmes à traiter. En d'autres mots, les planificateurs de programmes doivent déterminer quelles sont, dans le système d'administration de la justice du pays hôte, les lacunes qui constituent un obstacle majeur au développement démocratique. Deuxièmement, le cadre définit la réforme comme un processus politique qui ne peut se limiter à l'assistance technique traditionnelle ou à des stratégies de développement institutionnel. Troisièmement, étant donné que les réformes

nécessaires à la promotion de l'État de droit sont de nature politique, les bailleurs de fonds doivent souvent accorder plus d'importance à la conception de stratégies visant à susciter des pressions en faveur de la réforme qu'à la conception de stratégies d'aide traditionnelle.

Leçons apprises en matière d'efficacité des stratégies

Les études de cas mettent en lumière les principaux problèmes à traiter et donnent un aperçu des modalités d'application et de l'efficacité des stratégies. Par exemple, dans plusieurs pays, on a eu recours à une *stratégie de création de coalitions* pour susciter un engagement de l'élite en faveur de la réforme, toutefois cette stratégie n'a été fructueuse que dans un seul cas. De même, les efforts déployés pour *créer des groupes de soutien* en vue de mobiliser le secteur privé n'ont donné jusqu'à maintenant que des résultats mitigés.

Plusieurs leçons précieuses peuvent être tirées des quelques expériences réalisées dans l'application de stratégies de création de groupes de soutien et de coalitions. Premièrement, comme ces stratégies jouent un rôle essentiel dans la mobilisation de la demande, les bailleurs de fonds doivent accroître leurs activités en ce domaine. Deuxièmement, les groupes susceptibles d'appuyer la réforme, comme les associations locales du barreau et le secteur commercial, varient beaucoup d'un pays à l'autre. Troisièmement, des médias libres et efficaces sont essentiels à la constitution de groupes de soutien et de coalitions.

Les stratégies de réforme structurelle se réfèrent aux règles qui régissent le système judiciaire, règles qui sont habituellement dictées par la Constitution et la législation. La mise en oeuvre d'une stratégie de réforme structurelle peut s'avérer une expérience enrichissante, mais elle représente souvent un défi de taille, parce que les décisions judiciaires émanent souvent de sources politiques extérieures au système judiciaire. Dans plusieurs des pays examinés, l'USAID a eu l'occasion d'appuyer l'instauration de systèmes de nomination et de promotion au mérite et l'introduction de procédures orales dans les tribunaux.

L'évaluation de l'efficacité des stratégies de réforme structurelle a permis de tirer un certain nombre de leçons. Premièrement, une fois la réforme structurelle amorcée, on doit veiller à ce que les mécanismes d'exécution soient suffisamment puissants pour que le gouvernement ait à répondre de son engagement de mener à bien la réforme promise. Deuxièmement, comme les réformes structurelles sont susceptibles de se heurter à une forte résistance à l'intérieur même du système, des investissements consentis par les bailleurs de fonds pour aider à créer de nouvelles institutions peuvent être plus rentables que des mesures prises pour réformer les institutions existantes. Ainsi, dans cinq des six pays examinés, les gouvernements, avec l'appui des bailleurs de fonds, créent actuellement des mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits (REC) pour éviter de recourir aux tribunaux, qui sont souvent réfractaires au changement.

Dans plusieurs des pays examinés, des *stratégies d'amélioration de l'accessibilité* ont été utilisées pour rendre les services juridiques plus accessibles et plus abordables aux personnes à faible revenu qui n'ont ni les moyens ni les connaissances nécessaires pour faire appel à la justice lorsqu'il s'agit de régler leurs différends ou de faire reconnaître leurs droits. Cette stratégie a consisté notamment à fournir une assistance judiciaire, renforcer le personnel des défenseurs

publics, former des aides juridiques, créer des mécanismes de REC, mener des campagnes de vulgarisation juridique et appuyer les organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits.

Une série de leçons peuvent être tirées de l'évaluation des stratégies d'amélioration de l'accessibilité. La première est la suivante : lorsqu'elles sont réalisées de façon discrète, les activités traditionnelles d'assistance judiciaire, les campagnes de vulgarisation juridique et la formation d'aides juridiques ont souvent une portée et un impact limités. Ces activités sont beaucoup plus efficaces si elles sont axées sur des besoins et des problèmes précis. Les succès obtenus par les ONG de défense des droits qui ont recours à une stratégie d'accès intégrée constituent peut-être un exemple de la voie à suivre par les bailleurs de fonds. La seconde leçon à tirer est la suivante : les mécanismes de REC peuvent constituer un service valable et utile, mais ils doivent faire l'objet d'une supervision étroite et constante sur le plan du contrôle de la qualité.

L'USAID et les autres organismes bailleurs de fonds ont eu recours à une stratégie de *renforcement de l'organisation judiciaire* dans tous les pays examinés. Cette stratégie comportait généralement les activités habituelles de renforcement des institutions, soit l'introduction de nouveaux systèmes d'administration des tribunaux, de comptabilité, de gestion des budgets et de gestion du personnel; l'élaboration et la prestation de programmes de formation préalable et ultérieure à l'entrée en fonction pour les juges, le personnel des tribunaux et les avocats; et l'achat de matériel technique moderne, tel que des ordinateurs, pour le suivi des dossiers.

La leçon la plus importante en ce qui a trait aux stratégies de renforcement de l'organisation judiciaire est qu'elles ne constituent pas nécessairement la meilleure façon de débiter un programme de promotion de l'État de droit. Ces stratégies ne sont en effet pleinement efficaces que si les conditions visées par les trois premières stratégies sont déjà bien en place. Une deuxième leçon tirée est qu'il est extrêmement difficile de saisir les aspects quantitatifs des retards accumulés dans les tribunaux. La collecte des données n'est que la première étape à franchir pour en arriver à saisir où et comment se produisent les goulots d'étranglement et les retards.

Constatations générales

L'évaluation met en lumière plusieurs constatations découlant des quatre stratégies. Ces constatations sont les suivantes :

- Dans de nombreux pays, les *conditions préalables* à l'exécution d'un programme de promotion de l'État de droit ne seront, dans la meilleure des hypothèses, que marginalement présentes; par conséquent, tous les pays ne sont pas aptes à accueillir un projet de réforme. Il peut arriver toutefois que l'on demande aux bailleurs de fonds d'investir dans un programme de promotion de l'État de droit, même si les conditions préalables ne sont pas remplies. Dans de tels cas, les risques d'échec doivent être considérés comme élevés.

- Dans les pays où il existe à la fois des conditions favorables et défavorables à la réforme, il faudra peut-être recourir à une *stratégie de création de groupes de soutien et de coalitions* avant d'entreprendre toute autre stratégie.
- Lorsque les responsables des programmes de promotion de l'État de droit se voient obligés d'investir dans le renforcement de l'organisation judiciaire même si la volonté politique est faible ou inexistante, ils doivent considérer ces investissements comme le *prix à payer* pour réussir à mettre en oeuvre des activités de création de groupes de soutien et de coalitions.
- *Le renforcement des institutions comporte une série d'étapes* dont le niveau de difficulté s'accroît au fur et à mesure que l'on avance dans le processus. La fourniture de biens, la formation des ressources humaines et l'amélioration des systèmes de gestion sont les étapes les plus faciles; la modification des structures organisationnelles et des systèmes de valeurs constitue une étape beaucoup plus difficile.
- Les projets de promotion de l'État de droit des bailleurs de fonds nécessitent souvent *peu de ressources financières mais beaucoup de travail*. Bien que de nombreux projets de promotion de l'État de droit n'exigent que peu d'investissements sous forme d'assistance financière, ils sont souvent source de beaucoup de travail pour les employés des organismes bailleurs de fonds, qui doivent faciliter les rapports avec les responsables des institutions des pays hôtes et l'introduction de changements au sein de ces institutions.
- Pour qu'un régime démocratique soit viable, le système d'administration de la justice doit avoir à répondre de ses activités. Les deux ingrédients les plus importants pour le maintien de l'obligation de rendre compte sont les suivants : *des coalitions et des groupes de soutien actifs* qui exigent une justice de haute qualité et une *presse libre* qui peut dénoncer les lacunes du système.
- De toutes les stratégies envisagées, les *mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits* ont été les plus populaires, ces derniers ayant été utilisés dans cinq des six pays examinés. Ces résultats indiquent que l'USAID devrait accorder une attention accrue à ces mécanismes dans la planification de ses activités de promotion de l'État de droit.
- L'USAID peut jouer un *rôle de pionnier* dans le domaine de la promotion de l'État de droit en mettant au point des approches innovatrices et expérimentales qui, une fois vérifiées, pourront être reprises par les bailleurs de fonds multilatéraux désireux de faire des investissements importants dans ce secteur.
- Les programmes de promotion de l'État de droit voient leurs effets décuplés lorsqu'il existe une *convergence de politiques* entre le gouvernement du pays hôte et le gouvernement des États-Unis.
- Le recours à des *organismes intermédiaires pour gérer les programmes de promotion de l'État de droit* peut s'avérer très efficace. Parmi les intermédiaires utilisés dans les

six pays se trouvaient des ONG américaines, des ONG des pays hôtes et le Programme des Nations Unies pour le développement.

Glossaire

CDIE	Center for Development Information and Evaluation (Centre d'évaluation et d'information sur le développement), USAID
CERES	Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Centre d'études économiques et sociales), Uruguay
FME	Fundación para la Modernización del Estado (Fondation pour la modernisation de l'État), Argentine
IBP	Integrated Bar of the Philippine (Regroupement du barreau des Philippines)
ICITAP	International Criminal Investigative Training Assistance Program (Programme international d'appui à la formation des enquêteurs criminels)
NJRC	National Judicial Reform Commission (Commission nationale de réforme judiciaire)
ONG	Organisations non gouvernementales
PDA	Pays en développement avancé
PED	Pays en développement
REC	Règlement extrajudiciaire des conflits
SGI	Système de gestion de l'information
SOC	Social Action Litigation (procédure d'action sociale)
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

1 Introduction

L'amélioration des systèmes judiciaires afin d'assurer la primauté du droit est devenue un objectif majeur des nombreux programmes mis sur pied par l'Agence américaine de développement international (USAID) pour appuyer la démocratie. L'expertise de l'USAID et des autres bailleurs de fonds dans le domaine de la réforme de la justice ne cesse de s'accroître. Dans un tel contexte, et dans le but de faire évoluer encore davantage les connaissances liées au développement de la justice, la présente étude vise trois objectifs :

- *Évaluer les récentes expériences des bailleurs de fonds* dans le domaine de la promotion de l'État de droit.
- *Proposer un cadre stratégique* pour l'évaluation des priorités d'investissements des programmes de promotion de l'État de droit propres à chaque pays.
- Fournir des lignes directrices sur la façon de *concevoir les stratégies d'exécution du programme*, une fois qu'il a été établi que des investissements sont justifiés dans un pays donné.

Les propositions et analyses contenues dans le présent document reposent sur des études réalisées par le Center for Development Information and Evaluation (CDIE) de l'USAID dans les six pays suivants : Argentine, Colombie, Honduras, Philippines, Sri Lanka et Uruguay. Deux critères ont mené au choix de ces pays. Premièrement, chacun de ces pays a bénéficié récemment d'une aide de l'USAID, de la Asia Foundation ou de la Ford Foundation dans le domaine du développement de la justice¹. De tous les bailleurs de fonds bilatéraux et internationaux, l'USAID, la Asia Foundation et la Ford Foundation sont les organisations qui ont la plus vaste expérience de l'exécution de programmes dans le secteur de la justice. Cette étude donne un aperçu des leçons tirées de cette expérience.

Deuxièmement, à des fins de comparaison, une différenciation de l'échantillon a été effectuée selon le niveau de développement de chaque pays. Trois des pays examinés (Honduras, Philippines et Sri Lanka) sont ce que la plupart des bailleurs de fonds conviendraient d'appeler des pays en développement (PED), et les trois autres (Colombie, Argentine et Uruguay) sont des pays qualifiés de pays en développement avancé (PDA)². Il s'agit là d'une distinction importante, puisque l'USAID se prépare à investir plus de ressources dans les pays de l'Europe de l'Est et les

¹ Les différentes formes d'aide fournies dans chacun des six pays sont décrites dans le tableau 1 de l'annexe. Les principales interventions analysées sont décrites dans le tableau 2.

² Une brève analyse des six pays en fonction de leur niveau relatif de développement est contenue dans le tableau 3 de l'annexe. Des données antérieures sur les trois PED ont été fournies par Hansen (1993).

États nouvellement indépendants, pays qui, dans des domaines tels que les infrastructures institutionnelles et le développement humain, se comparent davantage à des PDA.

Le rapport est structuré de façon à fournir les renseignements suivants :

- Des renseignements généraux sur les programmes d'appui à la démocratie et à la justice de l'USAID;
- Un cadre d'analyse pour les investissements dans les programmes de promotion de l'État de droit ;
- Quatre stratégies alternatives (bien que souvent complémentaires) pour le développement de la justice;
- Quelques constatations générales et recommandations importantes sur les programmes de promotion de l'État de droit de l'USAID.

2. Aperçu historique des programmes de promotion de l'État de droit

La première génération : La décennie du droit et du développement

La justice a toujours été une source importante d'intérêt et d'investissements dans l'histoire des projets de développement à vocation démocratique de l'USAID. L'expérience de l'USAID en ce domaine est assez suffisamment vaste pour inclure quatre générations d'activités de développement.

La première génération, la « Décennie du droit et du développement », a commencé au début des années 1960, au moment où la Ford Foundation et l'USAID ont participé à la mise sur pied de facultés de droit dans un grand nombre de pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Des professeurs des écoles de droit les plus prestigieuses des États-Unis ont été envoyés à l'étranger pour former et conseiller les étudiants, et des professeurs de droit des pays en développement ont séjourné aux États-Unis pour y apprendre les plus récentes méthodes d'enseignement du droit. Le programme Droit et Développement visait à améliorer les capacités des facultés de droit des pays en développement, de façon à ce que les niveaux diplômés, formés selon les concepts et les pratiques du droit occidental, deviennent le fer de lance du processus de modernisation politique et économique de leur pays.

Au début des années 1970, toutefois, le programme Droit et Développement était devenu l'objet d'une controverse sans cesse croissante. Il était critiqué tant de l'intérieur que de l'extérieur pour sa façon impérialiste et ethnocentrique d'implanter des notions de droit occidentales à l'extérieur de l'Occident. Vers le milieu des années 1970, le programme Droit et Développement était terminé, et la popularité de la théorie de la modernisation sur laquelle se fondait en grande partie ce programme avait diminué considérablement.

La deuxième génération : Les nouvelles orientations

Le programme Droit et Développement a été suivi, vers le milieu des années 1970, par les Nouvelles orientations, lesquelles marquaient l'arrivée de la deuxième génération de projets de développement de la justice. La nouvelle philosophie visait à éliminer la pauvreté en répondant aux besoins humains fondamentaux et en faisant participer davantage les pauvres au processus de développement. Une des activités réalisées dans le cadre des Nouvelles orientations a consisté à rendre les services juridiques accessibles aux pauvres au moyen de projets d'assistance judiciaire.

À la fin des années 1970, les projets de l'USAID en matière de développement de la justice se sont concentrés davantage sur les droits de la personne, et en particulier sur la défense des droits des dissidents politiques. La promotion des droits des femmes dans le cadre du nouveau Programme de promotion de la femme mis sur pied par l'Agence constituait également une priorité du programme de développement de la justice.

Même si l'USAID finançait des projets d'assistance judiciaire dans un certain nombre de pays, nombre de missions de l'USAID n'en faisaient pas une priorité. Les fondations Ford et Asia ont cependant continué à considérer l'assistance judiciaire comme un objectif important et ont poursuivi leurs efforts pour raffiner leurs stratégies dans ce domaine tout au long des années 1970 et 1980. Les deux fondations ont donc activement investi dans l'assistance judiciaire, les commissions de médiation, la formation de juristes et les organismes de défense des droits. Elles ont également fourni une aide aux organisations qui cherchaient à susciter le dialogue et une impulsion du public en faveur de la réforme de la justice. Par conséquent, elles ont aussi beaucoup investi dans le renforcement des groupes de réflexion, le journalisme d'enquête et les sondages d'opinion.

La troisième génération : L'administration de la justice

Une troisième génération d'investissements de l'USAID dans le secteur de la justice a débuté vers le début des années 1980 avec le lancement de la réforme des tribunaux en Amérique centrale. Le passage à la réforme des tribunaux a eu lieu à la suite de l'assassinat de religieuses au Salvador, événement qui avait amené le Congrès américain à voter des fonds pour le renforcement des tribunaux et des services de police salvadoriens. Par la suite, en réponse aux recommandations de la Commission Kissinger, des programmes de modernisation du système judiciaire et des services de police ont été mis sur pied dans l'ensemble de l'Amérique centrale et des Caraïbes. De plus, vers la fin des années 1980, des projets de réforme de la justice ont été mis sur pied en Amérique du Sud pour appuyer l'émergence de nouveaux régimes de gouvernement plus démocratiques.

Les projets d'amélioration de la justice en Amérique latine, réalisés dans le cadre du Programme d'administration de la justice (universellement connu sous son sigle anglais AOJ), constituent une composante majeure des programmes mis sur pied par l'USAID pour soutenir la démocratie dans cette région. Ces projets visent surtout à améliorer le calibre de l'appareil judiciaire afin de renforcer les nouveaux systèmes démocratiques qui viennent de voir le jour dans la région. Pour diverses raisons, dans un grand nombre de pays d'Amérique latine, on constate une diminution de la confiance du public en l'efficacité des tribunaux.

L'autorité et l'autonomie des tribunaux en Amérique latine ont été sérieusement compromises durant le règne provisoire du pouvoir autoritaire et militaire, du milieu des années 1960 au milieu des années 1980. De plus, l'inefficacité de l'administration et des procédures des tribunaux a entraîné une congestion et des retards énormes dans la tenue des procès. Les tribunaux font également souvent preuve d'inefficacité dans les poursuites pénales parce que les procureurs et les policiers n'ont ni la formation, ni le matériel scientifique requis pour recueillir et analyser les preuves. Finalement, l'intégrité des tribunaux a été compromise par la politisation de la nomination des juges et par la perception que l'on a au sein du grand public que les pratiques judiciaires sont corrompues.

Pour régler ces problèmes, la plupart des programmes de réforme de la justice réalisés par l'USAID en Amérique latine ont été axés sur l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacite des tribunaux. Les activités des projets ont porté notamment sur la modernisation de l'administration des tribunaux, en particulier sur l'automatisation des systèmes de gestion des dossiers, des codes de lois, des systèmes de gestion du personnel ainsi que des systèmes d'établissement des budgets et des plans d'activités; la formation des magistrats; l'augmentation du nombre de juges, de défenseurs publics et de procureurs; l'élargissement et le renforcement du rôle des défenseurs publics; la réforme des codes pénaux et l'instauration d'un système de nomination au mérite pour les juges et les autres fonctionnaires de l'appareil judiciaire.

Le programme de l'Amérique latine vise aussi la professionnalisation des forces de police. La plupart de ces activités ont été réalisées par le ministère de la Justice dans le cadre du Programme international d'appui à la formation des enquêteurs criminels (ICITAP). Les cours donnés à l'échelle nationale et régionale visent notamment à améliorer les compétences des policiers dans les domaines suivants : enquêtes criminelles, expertise médico-légale, gestion des cas, protection judiciaire, éthique et normes professionnelles, ainsi que gestion des services de police. Pour donner suite aux plaintes formulées par les citoyens, une aide a été accordée aux services de police pour la tenue d'enquêtes sur les écarts de comportement des policiers.

La quatrième génération : L'État de droit

Au début des années 1990, l'USAID a élargi les horizons géographiques et le cadre d'analyse de ses programmes de promotion du droit. L'appui à la démocratie étant devenu un objectif majeur de l'Agence, toutes les missions de l'USAID dans le monde incluent désormais des projets de promotion du droit dans la conception et la mise en oeuvre des programmes d'appui à la démocratie. Ces projets comportent en outre un plus vaste éventail d'objectifs, de stratégies et d'activités. Dans certains pays, l'USAID intervient dans des domaines tels que l'amélioration de l'accessibilité, l'assistance judiciaire et la mobilisation du public en faveur de la réforme du système judiciaire. Ailleurs, elle met davantage l'accent sur le renforcement des institutions.

L'USAID ayant élargi la portée de ses programmes de promotion du droit et d'appui à la démocratie, une perspective plus systémique que celle qui était auparavant résumée par l'expression « administration de la justice » était devenue nécessaire. Dans le présent rapport, les activités de l'USAID touchant le développement de la justice sont donc appelées programmes et projets de promotion de l'État de droit³.

L'utilisation de l'expression « État de droit » laisse à penser que l'USAID s'engage actuellement dans une quatrième génération d'activités de programme. Tout en se fondant sur l'expérience du passé, mais en tentant également d'aller plus loin, les interventions de cette nouvelle ère se caractériseront par le recours à un éventail élargi de stratégies de promotion de la

³ L'expression État de droit est également utilisée dans les récents documents de l'USAID sur les stratégies de promotion de la démocratie (voir USAID 1993a et 1993b).

primauté du droit et par le raffinement correspondant de nos connaissances sur le type de stratégies qu'il convient d'utiliser dans des conditions sociopolitiques données. *La présente synthèse d'évaluation vise par conséquent à faire avancer le processus de réflexion stratégique sur la façon de concevoir la quatrième génération de programmes de promotion de l'État de droit.*

3. Le lancement des programmes de promotion de l'État de droit

Une des premières questions à examiner est celle de savoir si l'USAID doit investir dans un programme de promotion de l'État de droit dans un pays donné. Dans un grand nombre de PED et de PDA, les besoins sont évidents. En effet, ces pays sont souvent aux prises avec une série de problèmes communs : congestion des tribunaux, lois et procédures judiciaires désuètes, installations inadéquates, budgets insuffisants, fonctionnaires des tribunaux, juges, procureurs et défenseurs publics insuffisamment formés.

Outre ces contraintes sur le plan de l'efficacité et de l'efficacé, le système judiciaire est souvent inaccessible aux populations pauvres qui ne bénéficient pas de la protection de la loi. Un grand nombre de tribunaux sont situés dans les villes, ce qui oblige les habitants des régions rurales à se déplacer sur de longues distances, souvent sur des routes impraticables. Les honoraires des avocats sont souvent bien au-dessus de ce que le citoyen moyen peut payer. De plus, une méconnaissance générale des lois et le manque de confiance dans le système judiciaire font en sorte que la plupart des citoyens hésitent à faire appel aux services de justice.

Ces problèmes sont souvent largement reliés à des structures gouvernementales et à un environnement politique qui font du système judiciaire un organe mineur et volontairement sous-payé du pouvoir exécutif ou législatif, ce qui empêche les tribunaux d'apporter une contribution valable à la bonne gouvernance du pays. Le patronage dans la nomination des juges, des interférences de l'extérieur dans les procédures judiciaires et la corruption partout présente empêchent les tribunaux de se comporter en arbitre équitable et objectif dans le règlement des litiges.

Les problèmes relatifs au rôle du système judiciaire prennent une ampleur particulière lorsque le pouvoir exécutif, les factions politiques, les groupes paramilitaires ou la police peuvent en toute impunité harceler, torturer et assassiner les opposants politiques et empêcher les citoyens ou les minorités vulnérables d'exprimer leur dissidence. Dans un pays où les autorités civiles et militaires privent de façon arbitraire les citoyens de leurs droits fondamentaux, le climat de peur qui prévaut empêche les citoyens d'exercer leurs droits ou de s'adresser aux tribunaux lorsque leurs droits ont été violés.

Comment alors un bailleur de fonds peut-il décider si un pays sera réceptif à un projet de réforme judiciaire et mérite par conséquent qu'on investisse dans le renforcement de la justice? Les résultats des études réalisées aux fins du présent rapport indiquent que le milieu judiciaire est assez souvent favorable aux interventions techniques. Les juges et les employés des tribunaux se montrent habituellement intéressés à parfaire leur formation technique et à avoir accès à la plus récente technologie, par exemple à des ordinateurs, pour assurer le suivi des dossiers et la gestion des budgets et du personnel. Toutefois, les études révèlent également que sans engagement de la part des autorités politiques, de telles interventions peuvent n'avoir que peu d'incidences sur l'amélioration du rendement du système judiciaire.

Les exemples du Sri Lanka et des Philippines indiquent que si on ne réussit pas à redresser les procédures institutionnelles dysfonctionnelles et les lacunes sur le plan organisationnel, *des changements technologiques seuls ne peuvent mener qu'à une amélioration marginale du rendement*. Au Sri Lanka, par exemple, pour que les nouveaux ordinateurs puissent être utilisés de façon efficace, il a fallu redéfinir le rôle des employés de bureau de la Cour suprême et leur retirer le pouvoir et le contrôle qu'ils exerçaient sur la gestion des dossiers. Aux Philippines, un projet portant sur l'instauration de nouveaux systèmes automatisés de suivi n'a jamais réussi à atteindre son objectif, qui était d'améliorer la fonction de la poursuite. Pour atteindre les résultats désirés, il aurait fallu procéder à des changements structurels plus importants -- or, ce type de changements se heurte souvent à la résistance de ceux qui ont avantage à perpétuer le statu quo.

La résistance aux changements structurels dans les tribunaux est particulièrement forte lorsque les *possibilités de revenus parallèles* sont menacées. L'inefficacité des procédures et de la gestion des tribunaux se traduit souvent par des *coûts* plus élevés pour les parties, et constituent une source de revenu pour les fonctionnaires des tribunaux, revenu perçu sous forme d'honoraires légaux ou illégaux. Le pouvoir qu'ont les juges et les fonctionnaires des tribunaux de retarder les procès constitue un moyen particulièrement puissant de soutirer de l'argent aux parties qui pourraient avoir intérêt à prolonger ou à accélérer les procédures.

Les possibilités de refonte des structures et les mesures à prendre pour rendre l'appareil judiciaire plus puissant et plus efficace ne sont pas seulement déterminées par le contexte qui prévaut au sein même du système. L'environnement sociopolitique dans lequel évolue ce dernier peut également avoir une incidence positive ou négative sur la réforme de la justice et des tribunaux. Ainsi, il est plus facile d'initier et de réaliser une réforme judiciaire lorsque des pressions en faveur de la réforme sont faites par les élites politiques ou par divers regroupements au sein de la société.

Quels sont, à la lumière de ce qui précède, les indices permettant de déterminer si le contexte qui prévaut dans un pays donné fait de ce dernier un bon candidat pour la réalisation d'un projet de promotion de l'État de droit? Le tableau 1 fait état d'un certain nombre de critères relevés dans les études de cas et qui peuvent être utilisés pour porter un tel jugement. L'importance de la présence de ces critères dans chacun des pays y est également indiquée⁴.

La première ligne du tableau indique les *sources possibles d'appui au sein de l'élite politique*, c'est-à-dire au sein du pouvoir exécutif (généralement le ministère de la Justice, mais aussi l'ensemble des détenteurs du pouvoir politique), de l'appareil judiciaire ou du corps législatif. Si les systèmes de partis sont bien établis, les leaders de l'opposition constituent également des sources d'appui possibles.

⁴ Ces résultats découlent de l'analyse faite par le CDIE des données sur le contexte judiciaire et les possibilités de réforme recueillies dans chaque pays.

Il arrive souvent qu'il y ait peu d'appui ou même de l'opposition au sein de l'élite politique. Toutefois, comme l'indique la deuxième ligne du tableau, certains *groupes réformistes* au sein de la société civile élargie (associations locales du barreau, regroupements de gens d'affaires et coalitions d'ONG) peuvent constituer une source d'impulsion et de pressions importantes.

La troisième ligne se réfère au *degré d'indépendance des tribunaux* par rapport au système politique. Des mesures réformistes auront probablement peu de chances de succès dans un milieu où le pouvoir exécutif, les partis politiques, les militaires ou la police peuvent utiliser le système judiciaire pour servir leurs intérêts.

La quatrième ligne rappelle que la *corruption* endémique et envahissante *du système judiciaire* peut constituer un obstacle important à la réforme. Et comme l'indique la cinquième ligne, la *liberté de parole*, particulièrement dans les médias et les sondages, est une condition indispensable si on veut sensibiliser le public aux questions touchant le fonctionnement du système judiciaire. Sans débat public, les pressions sociales en faveur de la réforme risquent, dans le meilleur des cas, de demeurer embryonnaires. Peu de pays obtiennent de bons résultats pour l'ensemble de ces indicateurs. Les bailleurs de fonds doivent par conséquent déterminer s'ils sont en mesure de mobiliser suffisamment de ressources et d'appui pour contrebalancer les lacunes constatées dans l'application de ces critères.

Ceci nous amène au sixième critère, *l'influence du bailleur de fonds*, qui, contrairement aux cinq autres, constitue essentiellement une condition propre aux orientations prises par le bailleur de fonds et non une caractéristique du pays hôte. Ce sujet mérite donc qu'on s'y attarde un peu plus longuement.

L'influence du bailleur de fonds englobe plusieurs éléments, tous plus ou moins liés les uns aux autres :

- La *conditionnalité*. Le gouvernement du pays hôte est susceptible d'accorder une plus grande priorité aux questions de réforme judiciaire si l'appui fourni au programme de réforme est lié à des critères de rendement précis (ou mieux encore, si l'accroissement de l'aide dans d'autres secteurs dépend des résultats de la réforme judiciaire).
- Le niveau des *ressources que le bailleur de fonds s'engage à fournir* peut avoir des effets semblables, bien que des ressources trop importantes peuvent avoir pour effet que le programme de promotion de l'État de droit devienne davantage la propriété du bailleur de fonds que celle du pays hôte -- comme cela semble s'être produit au Honduras.
- La *convergence des objectifs de politiques* du gouvernement du pays hôte et du bailleur de fonds peut aider considérablement à rallier les deux parties à la cause de la réforme judiciaire, comme cela s'est produit en Colombie.
- Bien que la vigueur du programme soit fonction de la place que la promotion de l'État de droit occupe dans les politiques bilatérales des États-Unis, le *dialogue* avec le gouvernement du pays hôte peut contribuer de façon importante à concentrer l'attention du gouvernement sur la réforme judiciaire.

Tableau 1. Conditions nécessaires au soutien des programmes de promotion de l'État de droit

	Argentine	Colombie	Honduras	Philippines	Sri Lanka	Uruguay
Élite politique réformatrice (détenteurs du pouvoir exécutif - en particulier le min. de la Justice -, tribunaux, législature)	Faible	Élevé	Faible	Faible	Faible	Élevé
Groupes de pression réformatrices (barreau, associations de gens d'affaires, ONG)	Moyen	Moyen	Faible	Élevé	Moyen	Élevé
Degré d'indépendance du système judiciaire (à l'égard du pouvoir exécutif, des partis politiques, du pouvoir militaire, de la police)	Faible	Élevé	Faible	Moyen	Élevé	Élevé
Degré de probité de l'appareil judiciaire	Moyen	Faible	Moyen	Faible	Moyen	Élevé
Liberté de parole (médias, sondages)	Élevé	Élevé	Moyen	Élevé	Faible	Élevé
Influence du bailleur de fonds (conditionnalité, ressources, convergence des politiques, dialogue)	Moyen	Moyen	Moyen	Faible	Faible	Faible

Nota : Les cotes « faible », « moyen » et « élevé » indiquent le degré dans lequel chaque condition donnée est présente dans le pays.

Comme on peut le constater à l'examen du tableau 1, seul l'Uruguay a obtenu la note « élevé » pour les cinq critères s'appliquant au pays hôte, ce qui signifie qu'on n'a pas eu à faire appel au sixième critère -- l'influence du bailleur de fonds. Les conditions étaient déjà très favorables à une initiative de l'USAID dans le domaine du développement de la justice. Dans les autres pays, les résultats varient considérablement, certains pays ayant obtenu un score plus élevé que d'autres pour l'ensemble des critères donnés. Ainsi, la Colombie se positionne relativement

bien pour la mise sur pied d'un programme de réforme, mais la situation est nettement moins favorable au Honduras.

On peut donc prédire dès le début que certains pays seront plus aptes à accueillir les programmes de promotion de l'État de droit que d'autres. Toutefois, même si l'application des cinq premiers critères du tableau 1 ne permet pas de broser une image prometteuse d'un pays, il est toujours possible de modifier l'environnement en se servant adroitement de l'influence du bailleur de fonds. Mais si le score est trop bas, même les efforts les plus héroïques du bailleur de fonds ne pourront réussir à changer la situation.

4. L'élaboration des stratégies de promotion de l'État de droit

Lorsqu'une réforme de la justice est nécessaire dans un pays donné et que l'environnement institutionnel et politique est favorable à la réalisation d'un tel projet, comment faut-il s'y prendre pour mettre au point un programme de promotion de l'État de droit approprié? L'arbre de décision de la figure 1 illustre les différentes étapes à franchir pour choisir et combiner les stratégies nécessaires à la réalisation d'un programme de promotion de l'État de droit dans un pays donné. Ce tableau a été établi à partir d'une analyse des études effectuées dans les six pays.

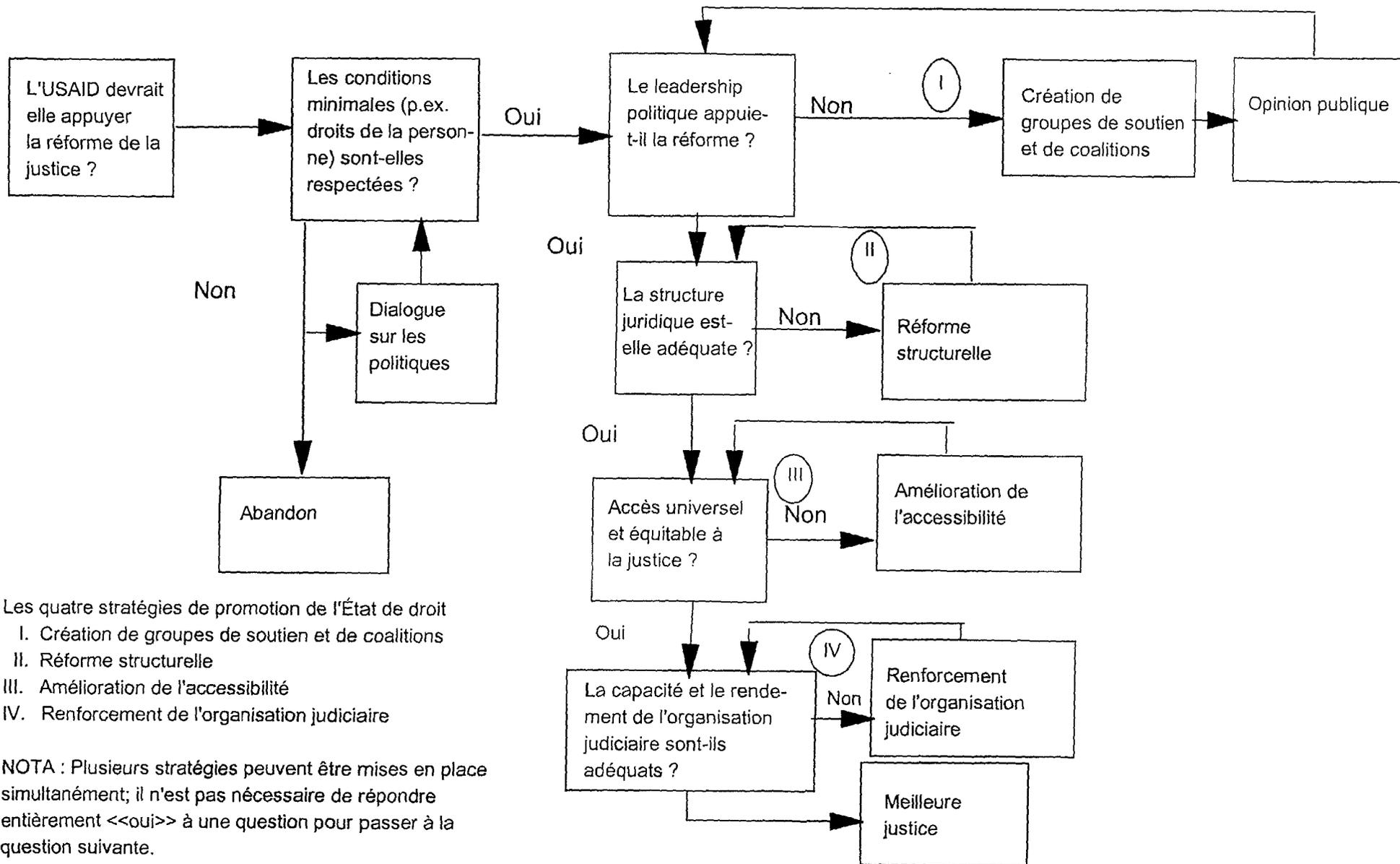
Le processus de décision commence par la question suivante : L'USAID devrait-elle appuyer la réforme de la justice dans ce pays? En d'autres mots : *Le pays en question satisfait-il aux conditions minimales qui permettent d'envisager d'investir dans la réforme de la justice?* Les exigences normales en ce qui concerne les droits de la personne sont-elles respectées? Ce critère devrait être une condition préalable à toute forme d'aide à la promotion de l'État de droit. Le recours à la torture comme politique d'État, par exemple, serait un indice clair qu'un pays n'est pas apte à bénéficier d'une aide en matière de primauté du droit, tout comme le serait l'absence d'un bref d'*habeas corpus* ou de toute autre procédure équivalente. Certains systèmes judiciaires sont tellement corrompus qu'il n'y existe en réalité aucune règle de droit. Tenter d'améliorer de tels systèmes sans que soit établi un minimum d'intégrité serait insensé.

On peut au moyen du dialogue amener le gouvernement du pays hôte à établir les conditions de base requises pour l'établissement d'un programme de promotion de l'État de droit; mais les outils de la diplomatie du développement ne sont pas toujours efficaces. La seule autre solution consiste à abandonner le travail de promotion de l'État de droit dans le pays en question, comme l'indique la case « abandon » de l'arbre décisionnel.

Si le bailleur de fonds en vient à la conclusion qu'un pays respecte les conditions minimales et décide de s'engager dans un programme de promotion de l'État de droit, il doit alors se poser la première grande question relative à la réforme de la justice, à savoir : *Les leaders politiques du pays hôte appuient-ils la réforme de la justice?* Si l'appui des leaders politiques est suffisant, le bailleur de fonds doit se poser la deuxième grande question de la séquence : *La structure juridique est-elle adéquate?* Si oui, il doit alors se poser la troisième et la quatrième questions : *Les citoyens ont-ils un accès universel et équitable au système judiciaire?* et *L'État a-t-il la capacité de faire fonctionner adéquatement le système judiciaire?*

Figure 1

Arbre de décision pour la mise en oeuvre de programmes de promotion de l'Etat de droit



Les quatre stratégies de promotion de l'État de droit

- I. Création de groupes de soutien et de coalitions
- II. Réforme structurelle
- III. Amélioration de l'accessibilité
- IV. Renforcement de l'organisation judiciaire

NOTA : Plusieurs stratégies peuvent être mises en place simultanément; il n'est pas nécessaire de répondre entièrement <<oui>> à une question pour passer à la question suivante.

Si la réponse à l'une ou l'autre des quatre questions figurant au centre de l'arbre décisionnel est « non », le processus se déplace vers la droite. Cette section comporte *quatre différentes stratégies* pouvant être utilisées pour combler les lacunes constatées. Par exemple, si on estime que le leadership politique n'appuie pas suffisamment le projet de réforme, la stratégie à utiliser est de constituer des groupes de soutien et des coalitions. De même, si la structure juridique est inadéquate, il convient d'utiliser la stratégie de réforme structurelle, et ainsi de suite, jusqu'au bas de l'arbre⁵.

Il convient, à cette étape, de souligner trois points importants. Premièrement, on doit insister sur le fait que le modèle d'arbre décisionnel reproduit à la figure 1 est *une simplification de la réalité*, comme le sont d'ailleurs tous les modèles. Le rôle premier d'un modèle comme celui-ci est d'aider les utilisateurs à se concentrer sur les éléments essentiels d'un processus en ramenant ce dernier à sa plus simple expression. Ce faisant, on élimine cependant tous les détails et la précision que l'on obtient si on dépeint le processus au complet. Pour plus de certitude, on peut élargir le modèle. Plus le modèle est élargi, plus il se rapproche de la réalité. Cependant, l'accent mis sur les aspects essentiels devient de plus en plus flou et confus au fur et à mesure qu'apparaissent les subtilités des rameaux secondaires.

Le modèle d'analyse présenté à la figure 1 de l'annexe illustre bien ce genre de compromis. On y trouve beaucoup plus de détails, mais les éléments clés qui permettent de prendre une décision sur la réalisation d'un projet de promotion de l'État de droit sont beaucoup moins clairs. C'est pour cette raison que nous avons décidé d'utiliser le tableau simplifié qui précède et de décrire plus en détails les principaux aspects dans le texte, plutôt que de céder à la tentation de nous servir de la technologie informatique pour produire des diagrammes plus complexes.

Deuxièmement, il faut comprendre que le modèle d'analyse de la figure 1 est un *outil destiné à éclairer le processus de décision et non une méthode rigide pour prendre cette décision*. De plus, il n'est pas nécessaire qu'une étape donnée soit complètement réalisée pour passer à une autre. En fait, il est peu probable que les réponses obtenues soient un « oui » ou un « non » catégorique. Par exemple, lorsque la Asia Foundation a commencé à appuyer la réforme

⁵ Il n'a pas été facile de choisir les termes exacts de l'arbre de décision, particulièrement dans le cas de la stratégie IV. L'expression « capacité du système judiciaire » regroupe l'ensemble des activités de l'État dans le secteur judiciaire, à savoir : l'organisation judiciaire elle-même (p.ex. les tribunaux, les magistrats et la tenue des dossiers); le ministère de la Justice ou ses représentants (p.ex. procureurs, enquêteurs et responsables de l'élaboration des politiques) et les mécanismes de mise en application, comme les services de police, s'ils ne sont pas partie intégrante du ministère de la Justice. La stratégie IV elle-même -- « le renforcement de l'organisation judiciaire » -- se réfère aux activités de développement conçues pour améliorer la capacité du système judiciaire. Ces interventions, généralement connues sous le nom d'activités de « renforcement institutionnel » n'incluent pas cependant toutes les activités de « renforcement institutionnel » (p.ex. l'aide à la création de mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits (REC) qui est prévue dans le cadre de la stratégie III). De même, les interventions regroupées sous la rubrique « renforcement de l'organisation judiciaire » ne sont pas toutes des activités de l'État (il existe par exemple des écoles de droit et des groupes de discussion dans le secteur privé). Par conséquent, bien qu'elle soit axée sur l'amélioration de la capacité du système judiciaire public, la stratégie IV peut en même temps appuyer certaines activités du secteur privé.

de la justice aux Philippines, vers le milieu des années 1980, l'intérêt au sein des classes dirigeantes était très faible (voir, dans le modèle, la question touchant le leadership politique). Toutefois, malgré ces circonstances défavorables, le gouvernement est parvenu à modifier radicalement les procédures de tenue des procès, les faisant passer d'une approche au coup par coup à une approche continue. Même si la réforme s'est heurtée à une très vive résistance et qu'elle ne peut être considérée comme un succès complet, elle a néanmoins contribué à améliorer le système judiciaire.

Il en va de même pour l'Uruguay où malgré l'existence d'un large consensus au sein de l'élite politique, la réforme s'est néanmoins heurtée à l'opposition de certains juges et de certains avocats qui craignaient que les nouvelles procédures orales soient trop lourdes et prennent trop de temps. En résumé, c'est la *composition* de la réponse à chaque question -- c'est-à-dire, la mesure dans laquelle une réponse est d'avantage affirmative que négative -- qui détermine si on doit se servir d'une stratégie donnée (se diriger vers la droite de l'arbre), passer à la stratégie suivante (descendre) ou combiner les deux approches. En somme, l'idée sous-jacente de l'arbre d'analyse est de *guider la réflexion sur l'établissement d'un programme de promotion de l'État de droit, et non de fournir un modèle pour structurer les projets.*

Troisièmement, on doit s'interroger sur la solidité de la méthode d'analyse ainsi que sur son adaptabilité aux diverses conditions de chaque pays. Il est vrai que les études se limitent à six pays et à deux régions, mais à l'intérieur même de cet échantillon, on a été à même d'examiner un vaste éventail de situations, comme en fait foi l'annexe du présent rapport. Le tableau 1 de l'annexe indique les diverses formes d'aide examinées dans la présente évaluation, lesquelles incluent un projet autonome de l'USAID, plusieurs types de projets réalisés par des intermédiaires (dont le Programme des Nations Unies pour le développement) ainsi que des interventions de la Ford Foundation (qui sont très différentes des activités de l'USAID). Le tableau 2 de l'annexe indique la variété de programmes réalisés, programmes qui vont de l'exécution de projets relativement importants en Colombie et au Honduras au versement d'une série de subventions en Uruguay. Et finalement, le tableau 3 présente les différents indices de revenu et de développement humain dans l'ensemble des six pays, ainsi qu'une évaluation des libertés individuelles et des systèmes juridiques. Ces tableaux ne reflètent sûrement pas tous les programmes et toutes les situations propres à chaque pays, mais l'éventail des conditions couvertes est suffisamment large pour inclure les paramètres de la plupart des systèmes juridiques.

Le fruit de l'arbre d'analyse est l'objectif visé par les programmes de promotion de l'État de droit, c'est-à-dire une meilleure justice (voir la figure 1). Dans la culture occidentale, la controverse entourant la définition de la justice date d'aussi loin que *La République* de Platon. Elle a aussi été l'objet d'une longue controverse dans d'autres pays (voir par exemple Steinberg 1992). Aux fins de la présente évaluation, toutefois, une « meilleure justice » est le résultat obtenu lorsqu'un système judiciaire est :

- Perçu comme *légitime* par les citoyens;
- *Responsable de ses actions* devant les citoyens -- ce qui implique l'existence de la *liberté de parole*, qui permet aux citoyens de débattre publiquement des lacunes du système judiciaire;

- *Attentif à l'application constante de la loi*, particulièrement dans le domaine des *droits de la personne*;
- *Autonome*, c'est-à-dire qui ne fait l'objet d'aucun contrôle, d'aucune manipulation ou interférence de la part des autres instances de l'État ou d'autres éléments de la société;
- *Équitable* envers tous les citoyens;
- *Efficace* dans sa façon d'utiliser les ressources pour assurer une justice de haute qualité.

Les caractéristiques des stratégies proposées dans l'arbre d'analyse sont décrites plus en détail dans le tableau 2. Pour ce faire, chaque stratégie est analysée en fonction de huit paramètres. La dernière ligne présente des exemples de pays où ces stratégies ont été mises en application.

Le premier paramètre, *stratégie de l'offre ou de la demande*, indique si la stratégie vise surtout à accroître l'offre de services ou à générer une plus grande demande de services et un accès accru à ces derniers. Ainsi, les stratégies I et III sont axées sur la demande de réformes ou de services, alors que les stratégies II et IV portent sur l'offre de services. Les stratégies axées sur l'offre ou sur la demande peuvent également être *davantage techniques ou davantage politiques*. La stratégie IV en particulier et, dans une certaine mesure, la stratégie II, se rapprochent souvent de la façon de faire traditionnelle des bailleurs de fonds puisqu'elles sont axées sur le transfert de technologie : des pratiques et des techniques éprouvées sont transplantées dans de nouveaux contextes, souvent en tenant peu compte des aspects politiques en cause.

La stratégie I est essentiellement politique, tout comme c'est le cas pour une grande partie de la stratégie III : les bailleurs de fonds appuient les efforts déployés pour changer certains aspects politiques importants dans le pays hôte. Ainsi, la stratégie IV encourage les bailleurs de fonds à envisager leurs activités de promotion de l'État de droit dans une optique « bureaucratique » alors que la stratégie I les encourage à travailler davantage dans une optique « politique ». En fait, un des arguments clés du présent document consiste à affirmer que les bailleurs de fonds, qui sont depuis longtemps habitués à penser comme des bureaucrates, doivent apprendre à avoir une approche plus politique lorsqu'ils conçoivent et mettent en oeuvre des programmes de promotion de l'État de droit.

L'examen de la stratégie I en fonction des paramètres restants (lignes 2 à 7) nous permettra d'illustrer l'utilité de ce tableau. La deuxième ligne du tableau fait état des *principaux problèmes* que chaque stratégie tente de régler. Par exemple, la stratégie I a pour objet de relever le défi que représente une volonté politique insuffisante, alors que la stratégie II s'attaque aux lacunes structurelles trop importantes pour qu'on puisse y remédier au moyen de projets traditionnels de renforcement institutionnel. En mettant en lumière les problèmes liés à l'exécution des programmes de promotion de l'État de droit, le modèle décisionnel arborescent permet de planifier les activités de manière à traiter chacun de ces problèmes.

Tableau 2. Caractéristiques des stratégies de promotion de l'État de droit

	I. CRÉATION DE GROUPES DE SOUTIEN ET DE COALITIONS	II. RÉFORME STRUCTURELLE	III. AMÉLIORATION DE L'ACCESSIBILITÉ	IV. RENFORCEMENT DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE
1. Stratégie de l'offre ou de la demande	· Demande	· Offre	· Demande	· Offre
2. Problèmes	· Absence de volonté politique pour entreprendre la réforme judiciaire	· Lacunes structurelles trop importantes pour être comblées par le renforcement institutionnel	· Exclusion systématique de ceux qui ne font pas partie de l'élite · Suppression des droits de la personne (p.ex. droits des femmes, droits des minorités)	· Système judiciaire sérieusement affaibli par : · l'inefficacité · l'incompétence · l'insuffisance des ressources
3. Objectifs à long terme	· Engagement politique soutenu en faveur de la réforme du système judiciaire	· Système de gouvernance plus responsable	· Un système juridique qui favorise une plus grande équité sociale et économique	· Système judiciaire plus efficace
4. Objectifs intermédiaires	· Appui du système judiciaire largement répandu au sein du public	· Système judiciaire autonome et plus efficace	· Renforcement des moyens d'action des groupes défavorisés	· Système judiciaire plus efficient
5. Objectifs à court terme	· Pressions du public sur les leaders politiques en vue d'une réforme du système judiciaire	· Nouvelles lois, nouveaux règlements et nouvelles procédures judiciaires · Nouvelles structures d'adjudication · Refonte de la Constitution	· Accès au système judiciaire pour : · les citoyens contre l'État · les citoyens entre eux · Redressement des injustices et des atteintes aux droits de la personne	· Plus de personnel judiciaire qualifié · Ressources accrues · Amélioration de l'administration des tribunaux
6. Éléments des programmes	· Constitution de coalitions au sein de l'élite · Appui aux médias : · reportages sur la justice · journalisme d'enquête · Appui aux ONG · mobilisation de groupes en faveur du changement · lobbying · sensibilisation de l'opinion publique · Campagnes anticorruption · Communauté d'avocats responsables	· Autonomie du budget de la justice · Révision judiciaire améliorée · Nouveaux processus judiciaires (p. ex. procédures orales, codes de procédures pénales) · Mécanismes de REC · Réforme constitutionnelle · Établissement de services de promotion professionnelle	· ONG de défense des droits des défavorisés · Formation d'aides juridiques · REC · Assistance judiciaire développementale · Aide au règlement des conflits · Surveillance des médias · Vulgarisation juridique	· Professionnalisation des juges, des policiers et des procureurs · Formation en droits de la personne/éthique · Modernisation des tribunaux · Augmentation des budgets des tribunaux · Programmes d'études en droit, formation des magistrats et des avocats · Supervision des tribunaux de juridiction inférieure · Groupes de réflexion sur le droit
7. Indicateurs de rendement	· Émergence d'un dialogue avec les élites et d'un programme commun sur la réforme judiciaire · Opinion publique en faveur de la réforme · Public sensibilisé au problème de la corruption · Émergence d'ONG de défense des droits et de coalitions réformistes	· Nouvelles règles institutionnelles améliorent l'efficacité du système judiciaire · Mécanismes de REC fonctionnent efficacement · Changements constitutionnels ont une incidence positive sur le régime juridique	· Système judiciaire plus à l'écoute des groupes défavorisés et mieux adapté à leurs besoins · Moins d'abus · Système plus équitable pour les groupes défavorisés · Recrutement d'ONG au sein du gouvernement	· Amélioration du processus de traitement des causes · Meilleures procédures d'enquête et de poursuite · Amélioration de la formation en droit · Probité accrue et normes plus strictes · Progrès dans les connaissances juridiques
8. Problèmes et questions à traiter	· Diminution de l'appui des groupes de soutien · Divisions entre les coalitions favorables au changement	· Réformes ne suffisent pas à transformer le système judiciaire · Réformes freinées par : · volonté politique insuffisante · faiblesse des groupes de soutien	· Viabilité (des ressources et des activités) · Effritement des coalitions · Opposition de l'élite · Portée et réponse limitées	· Manipulation par les élites dominantes · Appui insuffisant de l'élite · Culture peu propice à la réforme · Opposition interne · Corruption · Réforme des systèmes insuffisante, nécessité de mesures plus importantes
9. Meilleures exemples	· Argentine, Colombie, Philippines	· Colombie	· Philippines, Sri Lanka	· Colombie, Honduras, Uruguay

Nota : REC = Règlement extrajudiciaire des conflits

BEST AVAILABLE COPY

Toutefois, même si un bailleur de fonds privilégie une stratégie particulière dans un pays donné, il peut également avoir recours à certains éléments des autres stratégies. De plus, les études effectuées dans les six pays indiquent qu'après avoir accordé la priorité à une stratégie donnée, un bailleur de fonds peut avec le temps en venir à mettre l'accent sur une autre stratégie.

Le changement de stratégie peut être entraîné par le succès ou l'échec d'une stratégie donnée. Les expériences réalisées dans les pays examinés démontrent l'importance de l'ordre dans lequel les stratégies sont utilisées. En Colombie, par exemple, où les activités de promotion se sont avérées un succès, on s'est d'abord occupé de constituer des coalitions (demande), puis on a investi dans la réforme des structures, pour finalement renforcer l'organisation judiciaire (offre). Aux Philippines, la stratégie de l'offre s'étant avérée infructueuse, on l'a remplacée par une approche axée sur la demande. L'arbre d'analyse illustre bien les leçons ayant trait à l'ordre d'application des stratégies.

Un changement peut également être le résultat de nouveautés qui ont été introduites dans le système judiciaire et qui ont ouvert la porte à de nouveaux investissements. En Uruguay, par exemple, le gouvernement a amorcé la réforme en modifiant en profondeur les procédures de tenue des procès (stratégie II), ce qui a donné à l'USAID l'occasion de lui fournir une aide dans le renforcement de l'organisation judiciaire (stratégie IV).

Comme il est mentionné à la section 2, une *quatrième génération* de programmes de développement de la justice est en train de voir le jour. Cette dernière, qui nécessitera une perspective plus systémique de développement, englobera autant des activités destinées à créer la demande que des activités d'offre, et inclura une aide politique en plus de l'assistance technique traditionnelle qui a caractérisé les programmes de l'USAID par le passé. Cette perspective élargie permettra d'englober l'ensemble des stratégies poursuivies par les bailleurs de fonds et de mettre à profit les leçons tirées de ces expériences.

Les programmes de promotion de l'État de droit dans les pays visés par la présente étude ont commencé au début et au milieu des années 1980. Celui du Honduras -- le programme Administration de la justice⁶ -- a été conçu en 1987, mais on en a commencé la mise en oeuvre qu'en 1990. Le programme de la Colombie a débuté en 1986, celui de l'Argentine, en 1989 et celui de l'Uruguay, en 1990. Comme l'indique le tableau 2 de l'annexe, les sommes consacrées par l'USAID au financement de ces programmes varient considérablement d'un pays à l'autre.

Au Sri Lanka et aux Philippines, la Asia Foundation est engagée dans des activités de promotion de l'État de droit depuis plus longtemps que l'USAID. Au Sri Lanka, les interventions de la Fondation dans ce secteur ont commencé au début des années 1980. Modestes au début, les investissements de la Fondation se sont accrus considérablement vers la fin de la décennie pour

⁶ Les programmes de promotion de l'État de droit en Amérique latine et dans la région des Caraïbes sont en général désignés sous le nom d'activités de développement de l'administration de la justice, mais cette expression n'est pas utilisée dans les autres régions. Au début de cette évaluation, l'ensemble des activités de l'USAID dans le secteur de la justice était appelé Développement des systèmes judiciaires, mais comme les documents sur la nouvelle stratégie de l'USAID en matière d'appui à la démocratie qualifie ces activités de développement de « l'État de droit », c'est cette expression qui est utilisée dans le présent rapport.

atteindre un montant de plus de 200 000 \$ par année. En 1991, l'USAID a fourni un financement additionnel de 241 000 \$ pour appuyer les activités de la Fondation. Aux Philippines, la Ford Foundation et la Asia Foundation oeuvrent dans le secteur de la promotion de l'État de droit depuis déjà un certain temps, mais l'USAID ne vient que de commencer à investir directement dans ce secteur.

5. Stratégies de création de groupes de soutien et de coalitions

Leçons apprises

- Une société civile forte constitue une base efficace pour lancer des projets visant à mobiliser des regroupements en faveur de la réforme de la justice.
- Il y a peu d'exemples d'associations locales du barreau qui aient joué un rôle déterminant dans le lancement d'initiatives de réforme.
- Le secteur commercial peut constituer un groupe important d'appui à la réforme.
- Bien que les coalitions d'ONG puissent être difficiles à créer, ces dernières peuvent constituer une force puissante en faveur d'une réforme de la justice.
- Des médias libres et efficaces sont essentiels à la constitution de groupes de soutien.
- Des statistiques fiables sont nécessaires pour alimenter le débat public sur la réforme de la justice.
- Les sondages d'opinion sont un outil précieux pour évaluer la volonté du public d'obtenir une réforme du système judiciaire.
- L'USAID a encore beaucoup à apprendre sur la façon d'élaborer ses stratégies de création de coalitions.

Le défi de la mobilisation de la demande

Bien que la création de groupes de soutien et de coalitions soit la première des quatre stratégies de promotion de l'État de droit analysées -- et qu'elle ait été mise en application dans cinq des six pays examinés -- elle n'a été utilisée *en premier* que dans un seul pays, la Colombie (voir le tableau 3). En Argentine et aux Philippines, on s'est replié sur cette stratégie après que d'autres méthodes se soient avérées infructueuses. Au Honduras et au Sri Lanka, certains éléments de la stratégie sont apparus au cours du projet, mais ils n'ont joué qu'un rôle mineur dans la constitution de regroupements en faveur de la réforme. L'argument avancé ici -- à savoir que la stratégie de création de groupes de soutien et de coalitions devrait être envisagée en premier, même si, finalement, ce n'est pas toujours celle qui est essayée au début -- constitue une des conclusions les plus importantes de cette étude, conclusion qui est soulevée à plusieurs reprises dans le présent document.

Pourquoi cette stratégie n'a-t-elle pas été utilisée en premier dans la plupart des pays examinés? C'est qu'à la fin des années 1980, on était très optimiste quant aux possibilités de succès de la démocratie dans les régimes politiques. L'Argentine, le Honduras, les Philippines et l'Uruguay venaient tout juste de sortir de longues périodes de dictature ou de régimes de pouvoir autoritaires, au cours desquelles les droits humains avaient été sérieusement bafoués et où

l'indépendance de l'appareil judiciaire avait été depuis longtemps compromise. Les leaders politiques nouvellement élus semblaient porter un intérêt renouvelé à la démocratie et à la revitalisation de l'appareil judiciaire. C'était une période de grands espoirs pour la promotion de l'État de droit.

Comme les leaders politiques de chacun de ces pays étaient disposés à commencer la réforme structurelle (stratégie II de l'arbre d'analyse et du tableau 2), les bailleurs de fonds en ont conclu que la volonté politique était suffisante pour entreprendre d'importants projets de promotion de l'État de droit. Ils croyaient notamment qu'il serait possible de passer directement au renforcement de l'organisation judiciaire, mesure qui, dans le présent rapport est présentée comme la stratégie IV mais qui, à la fin des années 1980, était considérée comme la suite logique de la réforme structurelle. Bref, on estimait que le fait que le gouvernement du pays hôte soit disposé à entreprendre une réforme structurelle constituait une preuve suffisante que ce dernier avait la volonté de promouvoir l'État de droit. On a donc jugé opportun de recourir aux méthodes de renforcement des institutions publiques qui avaient été pendant si longtemps caractéristiques des interventions des bailleurs de fonds internationaux. Les approches plus problématiques et de toute évidence plus « politiques », comme la création de groupes de soutien, ne semblaient pas convenir⁷. Il se peut également, qu'étant donné la longue expérience des bailleurs de fonds dans le renforcement institutionnel, les planificateurs n'aient tout simplement pas pensé à recourir à ces approches non conventionnelles, habitués qu'ils étaient de penser dans une perspective bureaucratique plutôt que politique.

⁷ Dans le contexte de l'Amérique latine, le fait que l'USAID ait d'abord opté pour les stratégies de renforcement de l'organisation judiciaire et de réforme structurelle reflète non seulement un degré de confiance relativement élevé en la volonté des pays hôtes de s'engager dans le processus de promotion de l'État de droit, mais aussi la crainte que la mobilisation des citoyens en faveur de la réforme soit perçue comme une ingérence des États-Unis dans un secteur politique névralgique. Dans certains cas, également, particulièrement à l'époque de la guerre froide, on craignait que le fait d'encourager la base à revendiquer une réforme puisse ébranler des structures démocratiques encore fragiles et être responsable de l'émergence de mouvements politiques antidémocratiques, de la gauche ou de la droite.

23

Tableau 3 : Stratégies de promotion de l'État de droit utilisées dans les six pays

Stratégie	Argentine	Colombie	Honduras	Philippines	Sri Lanka	Uruguay
Création de groupes de soutien et de coalitions	<ul style="list-style-type: none"> . Poder Ciudadano et accent sur les médias et sur dénonciation de la corruption. . Conciencia . Sondages d'opinion . Lien avec les autres tribunaux de la province de Buenos Aires . Fundación para la Modernización del Estado et étude d'Arthur Anderson 	<ul style="list-style-type: none"> . Fundación para la Democracia Superior et principales responsabilités de l'élaboration de politiques 	<ul style="list-style-type: none"> . Commission nationale de réforme de l'organisation judiciaire 	<ul style="list-style-type: none"> . Médias - reportages d'enquête . Activités de mobilisation et de défense des droits destinées : <ul style="list-style-type: none"> - aux groupes marginaux : femmes, populations autochtones, paysans sans terre, pauvres des milieux urbains - à l'élite : gens d'affaires, associations locales du barreau . ONG parapluies dans les administrations locales . Sondages d'opinion 	<ul style="list-style-type: none"> . Barreau 	[non requise]
Réforme structurelle	<ul style="list-style-type: none"> . Procédure civile (code civil) . Nomination de juges REC 	<ul style="list-style-type: none"> . Remaniement de la Constitution - Fiscalia - Cour de maintien de l'ordre public REC 	<ul style="list-style-type: none"> . Service de promotion professionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> . Procès continu . Nomination de juges . Droits humains garantis par la Constitution REC 	<ul style="list-style-type: none"> . Réforme constitutionnelle . REC 	<ul style="list-style-type: none"> . Procédure civile (code civil) . Expansion territoriale de l'appareil judiciaire . Nomination de juges REC
Amélioration de l'accessibilité	<ul style="list-style-type: none"> . Projet pilote d'assistance judiciaire et de médiation . Expansion des services de médiation . Formation de défenseurs et de médiateurs publics 	<ul style="list-style-type: none"> . Mécanismes de conciliation 	<ul style="list-style-type: none"> . Formation de défenseurs publics 	<ul style="list-style-type: none"> . Aides juridiques . Vulgarisation juridique . Assistance judiciaire et stagiaires en droit . REC dans le secteur commercial . REC de Baranguay 	<ul style="list-style-type: none"> . Services juridiques . assistance judiciaire . Conseils de médiation . Actes judiciaires améliorés REC 	<ul style="list-style-type: none"> . REC dans le domaine commercial
Renforcement de l'organisation judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> . Ecole de magistrature . Etudes sur les cours fédérales . Centre CIBERA* . Cour provinciale de Buenos Aires 	<ul style="list-style-type: none"> . Tribunaux de maintien de l'ordre public . Formation : <ul style="list-style-type: none"> - enquêteurs . Modernisation des tribunaux (y compris des statistiques) . Procuraduria et Fiscalia . Bibliothèques juridiques . Recherche analytique 	<ul style="list-style-type: none"> . Recrutement et formation juges - avocats . Modernisation des tribunaux . Autonomie budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> . Formation juges - avocats . Appui aux facultés de droit . Bibliothèques juridiques . Recherche statistique 	<ul style="list-style-type: none"> . Programmes d'études en droit . Groupes de réflexion sur la justice 	<ul style="list-style-type: none"> . Formation : <ul style="list-style-type: none"> - juges - administrateur des tribunaux

Nota : Les cellules ombrées indiquent la première stratégie utilisée. SGI signifie Systèmes de gestion de l'information.
 * Centre national des cours provinciales.

BEST AVAILABLE COPY

Il s'est avéré finalement que seul un des pays -- l'Uruguay -- avait une volonté politique suffisante pour que l'on puisse procéder directement au renforcement de l'appareil judiciaire. En Argentine et aux Philippines, les efforts de renforcement du système judiciaire ayant donné de piètres résultats, les bailleurs de fonds se sont repliés sur des mécanismes de création de groupes de soutien et de coalitions, mécanismes auxquels ils auraient probablement dû avoir recours dès le début. Au Honduras, on a mis un certain accent sur la création de coalitions en mettant sur pied une commission semi-gouvernementale de réforme judiciaire et en en assurant le soutien. Toutefois, la commission n'a pas encore réussi à acquérir la notoriété et l'importance nécessaires pour exercer un leadership fort dans le soutien de la réforme. Avec un peu de recul, on peut présumer qu'il aurait probablement mieux valu associer à cette stratégie de constitution d'une coalition un certain nombre de mesures visant à créer des groupes de soutien.

Les deux autres pays -- la Colombie et le Sri Lanka -- ne connaissaient pas l'exubérance de la démocratie nouvellement retrouvée que vivaient les quatre autres pays vers la fin des années 1980. En fait, le contexte politique dans ces pays semblaient plutôt empirer. Vers la fin des années 1980, la Colombie était tenue en otage par des bandes de guérilleros et de trafiquants de drogue bien déterminés à éliminer tout ce qui s'opposait à leurs activités. Le Sri Lanka, de son côté, était aux prises avec une escalade de la violence entre les militants des minorités tamoules et les groupes extrémistes singhalais. Dans ni l'un ni l'autre de ces pays la volonté politique était assez forte pour que l'on puisse utiliser une stratégie de renforcement de l'appareil judiciaire pour amorcer la réforme de la justice. Il a donc fallu recourir à d'autres approches.

La création de groupes de soutien et de coalitions dans les six pays

C'est l'expérience des *Philippines* qui illustre le plus clairement l'évolution des stratégies. Le nouveau gouvernement démocratique de la présidente Corazon Aquino avait procédé à un certain nombre de réformes structurelles (stratégie II), et la situation semblait propice au recours à une stratégie de renforcement de l'organisation judiciaire. Cependant, au début des années 1990, il est devenu évident que les activités de renforcement de l'organisation judiciaire entreprises par la Asia Foundation et la Ford Foundation quelque temps auparavant n'avaient pas réussi à modifier de façon importante l'appareil judiciaire⁸. La formation des magistrats, l'augmentation du nombre de bibliothèques juridiques ou l'aide accordée aux écoles de droit ne semblaient pas donner de résultats positifs dans une organisation judiciaire où la volonté politique de changement était très faible. Une organisation qui avait servi pendant de nombreuses décennies à renforcer le contrôle d'une oligarchie sur la société et à empêcher d'importantes parties de la population d'avoir accès à la justice -- et qui était pour ainsi dire devenue aussi corrompue que le reste de la politique -- n'allait pas changer aussi facilement.

Vers la fin des années 1980 et le début des années 1990, les fondations Asia et Ford ont donc décidé d'axer leurs efforts sur la mobilisation de nouveaux groupes de soutien dont le

⁸ Nous désirons souligner ici le rôle de pionnier joué par la Ford Foundation et en particulier par la Asia Foundation dans l'élaboration de la stratégie de création de groupes de soutien. Leurs travaux et les explications fournies à ce sujet nous ont permis de mieux comprendre cette stratégie et le rôle qu'elle joue dans la promotion de l'État de droit. Nous ont été particulièrement précieux les renseignements fournis par George (1991) et Jensen (1993) sur les Philippines, et de façon plus générale, par Hein (1993).

mandat serait d'exercer des pressions sur les leaders politiques en faveur de la réforme de la justice. Plusieurs types d'activités reliées à la création de groupes de soutien et de coalitions (voir le tableau 3) ont été mises sur pied, dont les suivantes :

- *Recours au journalisme d'enquête et accroissement du nombre de reportages sur le système judiciaire* afin d'informer davantage les citoyens sur le fonctionnement du système judiciaire et de faire en sorte que la corruption et les écarts de conduite deviennent plus difficiles à cacher.
- *Appui aux ONG de défense des droits des citoyens* (organisations qui existaient déjà et qui étaient chargées de mobiliser divers groupes marginalisés et d'assurer la promotion de leurs droits) afin de faire progresser les activités de leurs programmes ayant trait à la mise en application ou à la modification des lois (p.ex. droits des peuples autochtones sur les terres ancestrales, titres à bail pour les métayers des exploitations de canne à sucre, programme d'achat de terrains pour les squatters des zones urbaines, révision de la loi sur le viol).
- *Création d'ONG de représentants de l'élite* chargées d'exercer publiquement une surveillance sur les tribunaux et de favoriser l'instauration de mécanismes de REC dans le droit commercial.
- *Mise sur pied de groupes de coordination des ONG parapluies* pour appuyer la mise en application de la nouvelle disposition gouvernementale prévoyant la représentation des ONG au sein des corps municipaux en vue de l'établissement d'un plan de réforme judiciaire au niveau local. (Cette approche particulière a été utilisée par l'USAID plutôt que par les deux organisations).
- *Tenue de sondages d'opinion* afin d'obtenir une preuve empirique de l'impopularité du l'appareil judiciaire au sein du public.

En Argentine, les choses étaient un peu moins claires qu'aux Philippines. Là aussi un nouveau régime démocratique s'était montré favorable à une certaine réforme structurelle en instaurant des procédures orales de tenue des procès dans les cours pénales fédérales et en mettant sur pied un nouveau système de nomination des magistrats. Considérant que ces réformes témoignaient de la volonté du gouvernement d'appuyer l'instauration de l'État de droit, l'USAID s'est engagée dans des activités de renforcement de l'organisation judiciaire (comme l'indique la dernière ligne du tableau 3). L'agence s'est notamment engagée dans un projet de création d'une école nationale de magistrature pour former les juges des tribunaux fédéraux⁹. Malheureusement, les divergences politiques et les conflits personnels au sein de la Cour

⁹ Dans le système fédéral argentin, il existe une structure de tribunaux à trois paliers dont le palier supérieur est la Cour suprême de la Nation, ainsi que des tribunaux ordinaires pour la capitale fédérale, Buenos Aires. Les cours fédérales constituent une entité complètement distincte des cours provinciales. Chaque province a, en effet, son propre système de tribunaux, et les systèmes sont souvent fort différents d'une province à l'autre. Cet arrangement comporte de nombreuses ressemblances avec ce qui existe aux États-Unis. Des six pays examinés dans cette étude, seule l'Argentine a un système de gouvernement de type fédéral. Tous les autres ont des structures gouvernementales unitaires.

suprême nationale (qui devait approuver le projet) étaient telles¹⁰ qu'il a été impossible de lancer le projet. À cause de ces conflits, d'autres activités prévues n'ont également pu être réalisées. Les conclusions des études sur le système de tribunaux fédéraux n'ont jamais été mises en application (ni même sérieusement prises en considération) et un projet de centre d'études judiciaires ne s'est jamais concrétisé.

Avec le temps, il est devenu évident qu'il n'existait en Argentine ni la volonté ni la cohésion nécessaires au sommet de l'appareil judiciaire fédéral pour entreprendre une réforme ou même pour consacrer beaucoup d'énergie à planifier un tel projet. À part la magistrature, personne au sein du leadership politique du gouvernement du président Carlos Menem ne saisissait l'importance d'une réforme de l'organisation judiciaire.

Comme pour les Philippines, la réaction en Argentine (qui est venue dans ce cas de l'USAID plutôt que des fondations Asia et Ford) a consisté à passer à une *stratégie de création de groupes de soutien et de coalitions*. Un certain nombre d'activités (voir la première ligne du tableau 3) ont été réalisées dans le cadre de cette approche :

- Création d'une ONG d'intérêt public (*Poder Ciudadano*) chargée d'utiliser les médias et d'autres mécanismes de communication pour *faire connaître les problèmes de corruption et les lacunes sur le plan de l'intégrité au sein du gouvernement*
- Création d'une autre ONG (*Conciencia*) chargée de mener une *campagne d'éducation des citoyens*, surtout au sein de la classe moyenne, sur les responsabilités du gouvernement
- Création d'une ONG chargée de procéder à une *analyse de l'ensemble des besoins en matière de réforme juridique et judiciaire*
- Exécution de *sondages d'opinion* pour obtenir une preuve empirique du peu d'estime des citoyens à l'égard du système judiciaire

La démarche utilisée ici est semblable à celle qui a été suivie aux Philippines, le même accent ayant été mis sur les reportages dans les médias, la dénonciation de la corruption, la mobilisation de l'élite ainsi que les sondages d'opinion.

Bien que la stratégie de création de groupes de soutien et de coalitions utilisée par l'Agence en Argentine ait été calquée sur le modèle des Philippines, une approche tout à fait différente de celle des Philippines a été utilisée pour le renforcement de l'appareil judiciaire et la

¹⁰ Les conflits au sein de la Cour suprême se sont accrus avec le temps, ce qui a rendu encore plus problématique tout engagement important à l'égard de la promotion de l'État de droit. Au moment où l'équipe du CDIE séjournait en Argentine, un scandale a éclaté au sujet d'un document faisant état d'une décision de la Cour qui, après être disparu était soudainement réapparu modifié. Les juges de la Cour suprême se sont accusés l'un l'autre de complicité, et diverses allégations de conduite scandaleuse ont été faites dans les médias locaux. Le cas a soulevé beaucoup d'intérêt au sein du grand public, intérêt alimenté par les reportages à la télévision et dans les journaux. Après que l'affaire eut éclaté, un quotidien a publié, en première page, pendant plus d'une semaine des articles détaillés sur *l'Escandolo en la Corte* (Pagina 12, du 30 septembre au 10 octobre 1993)

réforme structurelle. Le système fédéral argentin offrait sur le plan de la réforme judiciaire des possibilités qui n'existaient pas dans le régime unitaire des Philippines. En effet, en Argentine, les stratégies de renforcement de l'appareil judiciaire qui ne réussissaient pas au palier fédéral pouvaient être mises à l'essai au palier provincial. Ainsi, comme la Cour suprême de la province de Buenos Aires¹¹ se montrait réceptive à ses projets, l'Agence a pu poursuivre à ce niveau les activités qui avaient suscité peu d'enthousiasme au niveau supérieur, en particulier, l'idée d'un centre d'études judiciaires. Certaines des interventions visant la création de groupes de soutien, comme l'éducation des citoyens et les reportages dans les médias, ont également été reprises à l'échelle provinciale. Le système fédéral argentin permettait donc d'agir sur deux plans à la fois, ce qui n'était pas possible aux Philippines.

La *Colombie* présente une troisième variante de l'approche axée sur la création de groupes de soutien et de coalitions. Dans un pays aussi marqué par la violence, des regroupements en faveur de la réforme étaient déjà en place, car il existait un vaste consensus sur la nécessité d'un changement radical. Le rôle de l'USAID n'a donc pas consisté à appuyer la mobilisation de groupes de soutien, mais plutôt à faciliter la création d'une coalition permettant de réunir ces divers regroupements. Cela a été fait en grande partie par la création d'un comité de gestion (*Comité Asesor*) au sein de l'ONG intermédiaire (*La Fundación para la Educación Superior*) qui avait été choisie pour mettre en oeuvre le programme de promotion de l'État de droit en Colombie. Ce comité, composé d'acteurs clés de la promotion de la primauté du droit recrutés au sein de l'appareil judiciaire, du ministère de la Justice et des facultés de droit, avait pour mandat de susciter un nouveau climat de coopération entre des organisations qui, auparavant, avaient largement l'habitude de travailler seules.

Dans les trois autres pays, l'accent sur la création de groupes de soutien et de coalitions a été un peu moins concerté. Au *Honduras*, des efforts ont été faits pour créer une *coalition de l'élite* par l'entremise de la Commission nationale sur la réforme juridique et judiciaire, une organisation constituée de représentants des organismes gouvernementaux chargés de mettre en oeuvre la réforme. Bien que cette organisation ait réussi à assurer une certaine coordination des activités de projets de l'USAID, ses orientations conservatrices l'ont empêché d'assurer un leadership innovateur. Par exemple, le projet de réforme judiciaire de l'USAID comportait, au début, un volet sensibilisation du public qui avait pour objet d'informer les citoyens de leurs droits et de créer des regroupements chargés de faire des pressions en faveur de l'amélioration des services juridiques. Toutefois, la Commission a persuadé l'USAID de ne pas mettre en oeuvre ce volet tant que d'autres améliorations n'auraient pas été apportées aux tribunaux pour satisfaire à la demande croissante de services au sein de la population.

En l'absence de pressions de la part du public, on peut se demander dans quelle mesure le gouvernement du Honduras respectera son plan de réforme de la justice. L'équipe du CDIE a constaté qu'un grand nombre de professionnels nouvellement affectés au sein de l'organisation

¹¹ En plus d'être le nom de la capitale fédérale, ville d'environ 3 millions d'habitants, Buenos Aires est aussi le nom de la province adjacente, qui regroupe environ 10 millions d'habitants et a sa propre capitale, La Plata. La plus grande partie de la population de la province se trouve dans le « Buenos Aires métropolitain », lequel constitue une zone urbaine de quelque 11 millions d'habitants. Il s'agit dans l'ensemble d'une structure semblable à celle de l'agglomération urbaine de Washington, soit un district fédéral entouré d'états voisins, mais non rattachée à ces états.

judiciaire estiment que sans pressions en faveur du maintien du service de promotion professionnelle, on reviendra graduellement au patronage. En résumé, les résultats obtenus en Colombie sur le plan de la constitution de coalitions seront plus difficiles à atteindre au Honduras, probablement parce qu'en Colombie les regroupements essentiels de la base étaient déjà prêts à entreprendre de sérieuses mesures de réforme. L'élection à la présidence du Honduras, à la fin de 1993, de Carlos Roberto Reina, un défenseur des droits de la personne, permet d'espérer en un engagement accru du gouvernement en faveur de la réforme de la justice.

Au *Sri Lanka*, à part l'engagement qu'il a pris d'élargir l'accès à un programme de REC, le gouvernement ne semble pas accorder une très grande priorité à la réforme de la justice. La Asia Foundation et l'USAID ont donc joint leurs efforts pour susciter la création d'un regroupement en faveur de la réforme, bien que cette stratégie n'ait pas été la première utilisée pour la promotion de l'État de droit. L'effort de création de groupes de soutien et de coalitions au Sri Lanka est surtout axé sur le *renforcement du barreau* en tant que ressource professionnelle pour les avocats et lieu de discussion des questions touchant la réforme de la justice.

Finalement, en *Uruguay*, il était évident dès le départ que le leadership politique avait fermement à coeur la réforme de la justice. Les leaders du nouveau régime démocratique qui avait vu le jour au début des années 1980 avaient décidé de faire de la réforme de la justice l'élément central de leurs efforts de restauration de la démocratie. Le gouvernement a augmenté de 30 p. 100 le nombre de juges et a pris des mesures en vue de l'introduction de procédures orales dans le code civil traditionnel uruguayen. Non seulement existait-il des regroupements en faveur du changement, mais il y avait aussi une coalition capable d'appuyer efficacement la promotion de l'État de droit.

En résumé, l'examen des six cas a révélé l'existence de diverses conditions, lesquelles ont donné naissance à divers types de stratégies. Ainsi, en Uruguay, une coalition de l'élite avait réussi à exercer à elle seule le leadership politique nécessaire au lancement de la réforme de la justice. L'USAID n'a donc eu qu'à emboîter le pas et à appuyer le travail de renforcement des institutions nécessaire à la mise en oeuvre de la réforme. En Colombie, les regroupements en faveur de la réforme existaient déjà, mais aucune coalition viable n'avait réussi à se former. L'USAID a contribué de façon déterminante à la formation d'une telle coalition. Dans les quatre autres pays, les regroupements en faveur de la réforme judiciaire n'en étaient qu'à leur début et n'étaient, par conséquent, pas prêts à former des coalitions. L'USAID et les fondations Asia et Ford ont donc dû à la fois intervenir pour aider à la mobilisation des regroupements en faveur de la réforme et pour former des coalitions parmi ces regroupements. Ces observations sont résumées dans le tableau 4.

Leçons tirées de la création de groupes de soutien et de coalitions

Quelles sont les leçons à tirer de la création de regroupements en faveur de la réforme? Étant donné que le recours à la création de groupes de soutien comme stratégie de promotion de l'État de droit est, dans la plupart des cas, relativement récent, les conclusions auxquelles nous sommes parvenus ne peuvent être que provisoires. La première leçon tirée de ces expériences est que *l'existence d'une société civile forte et vigoureuse facilite la mobilisation des regroupements.*

Comme les Philippines sont bien connues pour la force de leurs ONG, le principal défi du programme de promotion de l'État de droit a surtout consisté à inciter ces dernières à s'engager dans de nouvelles activités. En Argentine, entre le moment où la démocratie a été restaurée, en 1983, et le début du programme de promotion de l'État de droit de l'USAID, vers la fin de la décennie, une société civile dynamique s'était déjà constituée. Encore une fois, l'USAID n'a eu qu'à réorienter les forces existantes. Au Honduras et au Sri Lanka, cependant, la société civile est beaucoup plus faible, particulièrement au Honduras; la création de groupes de soutien y est par conséquent beaucoup plus difficile.

Tableau 4. Efficacité des stratégies de promotion de l'État de droit utilisées dans les six pays

Stratégie	Argentine	Colombie	Honduras	Philippines	Sri Lanka	Uruguay
Création de groupes de soutien et de coalitions	Groupes de soutien faibles et fragmentés au sein d'un système politique polarisé et corrompu	Groupes de soutien déjà présents, coalition formée avec l'appui de l'USAID	Dans les meilleures des conditions, groupes de soutien et coalitions embryonnaires	Corruption rampante, mais groupes de soutien dynamiques et coalition en voie de création	Groupes de soutien et coalitions faibles et fragmentés	Coalition en faveur de la réforme existe déjà
Réforme structurelle	Restructuration pas très efficace en l'absence de volonté politique	Restructuration majeure déjà entreprise	Perspective incertaine de résultats positifs	Efficacité limitée	Peu d'effort, sauf dans le domaine du REC	Restructuration en rapport avec les besoins
Amélioration de l'accessibilité	Certains progrès réalisés	Certains progrès réalisés	Progrès incertains	Certains progrès réalisés	Certains progrès réalisés	Progrès incertains
Renforcement de l'organisation judiciaire	Certaines activités peuvent être réalisées même si les éléments préalables ne sont pas tous en place	Efforts commencent à donner des résultats, malgré certains échecs dus à des facteurs exogènes	Perspective incertaine de résultats positifs	Peu d'espoir de résultats positifs pour le moment	Succès mitigé	Efforts très efficaces

participé à la promotion de la réforme, surtout parce que les grosses entreprises -- compte tenu de leur poids politique et économique -- ne sont pas incommodées par les faiblesses du système juridique. Au Sri Lanka, les grandes entreprises évitent par tous les moyens les tribunaux et ont fréquemment recours à leurs contacts politiques pour se soustraire à leurs obligations. Dans ces deux pays, le milieu des affaires se tient donc en dehors des débats sur la réforme judiciaire.

La situation est quelque peu différente aux Philippines où un projet de « surveillance des tribunaux » a été mis sur pied par le Makati Business Club de Manille, avec l'aide de la Asia Foundation. Des observateurs assistent aux procès qui ont lieu dans les tribunaux de la juridiction du grand Manille et font rapport à la Cour suprême de toute infraction constatée sur le plan de l'éthique ou de la procédure judiciaire. On publie l'information recueillie par les observateurs dans l'espoir qu'elle puisse servir à encourager la réforme et les améliorations.

Le projet de surveillance n'ayant commencé qu'à la fin de 1992, il est trop tôt pour savoir s'il incitera les tribunaux à adopter des normes plus élevées d'efficacité et de probité. D'après certains rapports obtenus, il semble que le projet de surveillance ait amené les juges à modifier leur comportement et à inciter les employés des tribunaux à se comporter de la meilleure façon possible. (Les juges ne connaissent pas les observateurs et ils n'ont aucun moyen de savoir à quel moment il y a des observateurs dans la salle d'audience.)

En Argentine, la *Fundación para la Modernización del Estado* (Fondation pour la modernisation de l'État), qui regroupe quelque 80 grandes sociétés nationales, effectue activement des pressions pour une réforme des activités de l'État. La Fondation a financé une étude sur la restructuration en profondeur de l'administration de l'État et a fait des pressions pour que ses recommandations soient adoptées (lesquelles incluaient une réduction importante des salaires, secteur des dépenses publiques qui, avec les années, a atteint des proportions alarmantes). La Fondation parraine maintenant une étude semblable sur la réforme de la justice, projet qui a été appuyé par l'USAID. L'étude, réalisée par la société Arthur Anderson Associates, devait être publiée à la fin de 1993.

En Uruguay, le *Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social* (Centre des études sociales et économiques), un groupe de réflexion financé par le secteur privé, l'USAID et d'autres bailleurs de fonds, a entrepris une série de projets de recherche sur la déréglementation et sur la libéralisation des marchés, et a proposé l'introduction de changements dans la législation sur le commerce.

Outre le travail effectué par les sociétés nationales pour promouvoir l'amélioration du système judiciaire, des pressions en faveur de la réforme sont également effectuées par les entreprises étrangères. Aux Philippines, pays qui accueille depuis longtemps des investisseurs étrangers, et en particulier des investisseurs des États-Unis, la Chambre de commerce américaine travaille en collaboration avec l'USAID et avec d'autres organismes privés à l'amélioration des procédures d'adjudication des droits de propriété intellectuelle. En Uruguay, la Chambre de commerce Uruguay-États-Unis s'est engagée sur la même voie, mais avec plus de prudence.

La troisième leçon à tirer est donc la suivante : *le secteur des entreprises, que ce soit les entreprises nationales ou étrangères, peut constituer une source d'appui en faveur de la réforme de la justice.* Comme toutes les entreprises ne sont pas uniformément en faveur de la réforme, on ne peut évaluer avec précision l'efficacité des pressions exercées. Certaines entreprises peuvent avoir intérêt à ce que les tribunaux restent comme ils sont, c'est-à-dire un lieu où les parties doivent faire face à une série de retards et de procédures complexes, et où la corruption, des codes de lois imprécis et contradictoires et des jugements erronés contribuent à créer un climat d'incertitude. Pour les entreprises nationales qui ont avantage à ce que l'économie demeure fermée, l'existence d'un système judiciaire inefficace et peu fiable constitue un moyen utile de se protéger des concurrents étrangers ou nationaux possibles, qui en l'absence de dispositifs de protection juridique adéquats hésitent à investir dans le pays.

En Argentine et aux Philippines, depuis quelques années, le milieu des affaires est passablement divisé. Une faction fait des pressions pour qu'on ouvre les marchés aux investisseurs étrangers afin d'accroître les possibilités d'exportations et de faire en sorte que les règles du jeu soient les mêmes pour tous, alors que l'autre faction préfère que le commerce continue à être fortement réglementé et le marché interne protégé, croit peu aux possibilités d'exportations et a pris l'habitude de vivre avec un appareil judiciaire inefficace et corrompu. Pour le premier groupe, une réforme de la justice comporte beaucoup d'avantages, alors que pour le second, les avantages sont peu nombreux. Ce sont des conditions de ce genre qui expliquent pourquoi un projet de l'USAID au Sri Lanka visant à créer une coalition d'associations d'entreprises de façon à constituer un important lobby en faveur de la réforme du commerce, se heurte à d'énormes difficultés.

Outre les associations locales du barreau et les regroupements d'entreprises, un autre groupe susceptible d'appuyer un projet de réforme de la justice est celui du *secteur des ONG* engagées dans des activités d'assistance judiciaire et de défense des droits. Bien que le milieu des ONG constitue dans de nombreux pays une ressource importante pour faciliter l'accès aux services juridiques, plusieurs facteurs empêchent souvent ces organisations de se regrouper pour appuyer la réforme.

Premièrement, compte tenu de leur taille modeste, les ONG constituent généralement des groupes de pression relativement petits. Par conséquent, même si elles sont actives et expriment avec force leur opinion, les ONG prises individuellement ont peu d'influence sur la réforme de la justice. De plus, compte tenu des contraintes auxquelles elles font face sur le plan des ressources financières et de la gestion, la plupart des ONG ont de la difficulté à élargir leur rayon d'action. Par exemple, au Sri Lanka, l'ONG Sarvodaya, qui avait trop étendu ses activités, a dû procéder à une réduction considérable de ses programmes.

Deuxièmement, pour plusieurs raisons, les ONG éprouvent souvent de la difficulté à former des coalitions pour défendre leurs plans de réforme. Les obstacles à l'action collective sont divers, mais ils sont largement dus à des divergences sur le plan des politiques et au style de leadership. Au Sri Lanka, par exemple, les ONG de défense des droits des femmes étaient divisées sur la question de savoir s'il fallait libéraliser la législation sur le divorce, qui jouait en faveur de l'homme, de façon à y introduire le concept du divorce sans égard aux torts. Aux

Philippines, certaines des plus importantes ONG d'assistance judiciaire et de défense des droits étaient divisées sur la question de savoir si elles devaient agir individuellement ou ensemble lorsqu'elles représentaient leurs clients auprès des organismes du gouvernement. La source de ce conflit réside dans l'éternel dilemme que pose la volonté d'établir des liens plus harmonieux avec les autorités de l'État et la crainte qu'une coopération plus étroite n'ouvre la voie à des compromis et ne porte atteinte à l'intégrité.

Les styles de leadership peuvent également constituer un obstacle au développement de coalitions d'ONG. Un grand nombre d'ONG sont l'expression de l'engagement personnel de leaders dynamiques qui, ayant fondé une organisation, hésitent à partager leur pouvoir avec une coalition d'autres ONG ou y à subordonner leur identité. Les responsables des ONG sri-lankaises ont à plusieurs reprises mentionné ce facteur comme un important obstacle à l'établissement de coalitions.

Malgré les problèmes que pose la création de regroupements et de coalitions d'ONG, les bailleurs de fonds doivent continuer à encourager ces efforts. Les Philippines constituent un bon exemple du pouvoir qu'ont les coalitions de réaliser des réformes essentielles. Dans ce pays, une coalition d'ONG représentant les démunis des milieux urbains s'est servie de son influence pour entreprendre une vigoureuse campagne en faveur de l'adoption d'une loi sur la création de programmes de logement et de services essentiels -- programmes qui figurent dans la Constitution des Philippines comme faisant partie des droits des pauvres des milieux urbains. Avec l'aide d'une ONG de juristes (appuyée par la Asia Foundation), la coalition a rédigé un projet de loi qui, grâce aux fortes pressions exercées par cette dernière, a finalement été adopté par la législature nationale. Une quatrième leçon à tirer, par conséquent, est la suivante : *les coalitions d'ONG peuvent constituer une force importante dans la réalisation de la réforme judiciaire, mais la création de telles coalitions peut être difficile* -- même (et peut-être surtout) lorsque des ONG particulièrement puissantes travaillent déjà dans un secteur donné.

La cinquième leçon est la suivante : *pour que les groupes de soutien puissent constituer leur base d'appui et être en mesure de générer une impulsion du public en faveur de la réforme, des médias libres et efficaces sont nécessaires*. Sans des médias efficaces, les coalitions et les regroupements de défense de la réforme travaillent pour la plupart de façon isolée et sont par conséquent moins en mesure d'influencer et de mobiliser le public. Des médias libres et qui disposent de professionnels capables de mener des enquêtes et de produire des reportages sur le rendement du système judiciaire et sur le régime juridique sont un élément essentiel du processus de réforme.

Dans les trois pays en développement examinés -- les Philippines, le Sri Lanka et le Honduras -- le gouvernement exerce un contrôle direct ou indirect sur les réseaux de télévision et impose une limite sur la diffusion de reportages qui pourraient nuire à l'image de la justice ou mettre en lumière certains problèmes sociaux importants qui ont un lien avec l'administration de la justice. Dans le cas des émissions de radio, la réglementation est quelque peu différente. Au Sri Lanka, le contenu des émissions radiophoniques fait l'objet d'un contrôle strict, mais au Honduras et aux Philippines, les postes de radio, en particulier les talk-shows, jouent un rôle important en permettant aux citoyens d'exprimer leur opinion sur les programmes et les services

du gouvernement. Aux Philippines, certains talk-shows ont été organisés par des ONG de services juridiques. Le journalisme radiophonique n'est toutefois pas sans danger; plus de 30 journalistes de la radiotélévision ont été tués aux Philippines au cours de la dernière décennie.

La presse écrite est un autre domaine qui mérite notre attention. Dans les trois pays en développement examinés, les journaux publient très peu d'articles de fond, mais laissent beaucoup de place à des reportages superficiels et aux articles à sensation. Au Honduras et au Sri Lanka (de même qu'aux Philippines sous le régime Marcos), les journaux évitent de publier des articles qui pourraient projeter une image négative du gouvernement ou des personnages publics, parce que le gouvernement peut imposer des restrictions sur le papier journal ou sur la publicité. (Cette dernière mesure est particulièrement néfaste lorsque les commanditaires sont peu nombreux). Si ces mesures s'avèrent inefficaces, certains gouvernements intolérants peuvent avoir recours à l'intimidation ou, pire encore, s'attaquer aux journalistes. Dans ces trois pays, le gouvernement a, à un moment où l'autre de son histoire, eu recours à de telles pratiques.

Outre les limites officieuses et officielles imposées sur les reportages, un grand nombre de journalistes n'ont tout simplement pas la formation et les ressources nécessaires pour procéder à des enquêtes sérieuses. Au Sri Lanka, la Asia Foundation contribue actuellement à l'élaboration d'un programme d'études universitaires en journalisme; aux Philippines, elle fournit une aide au Centre de formation en journalisme d'enquête. Ce centre, qui finance l'exécution de reportages d'enquête, a permis d'exposer au grand jour certains cas d'inconduite au sein de la magistrature. À la suite d'une de ces enquêtes, un juge de la Cour suprême a été contraint de prendre une retraite anticipée.

En Argentine, en Colombie et en Uruguay, la presse jouit d'une liberté beaucoup plus grande. Dans ces pays, en effet, aucune contrainte n'est imposée aux journalistes, et les dossiers sur l'administration de la justice occupent proportionnellement plus d'espace dans les éditoriaux des journaux qu'aux États-Unis. Bien que les compétences en journalisme d'enquête pourraient être améliorées -- particulièrement en ce qui concerne les reportages sur la corruption (problème sur lequel est axé une composante du programme de promotion de l'État de droit en Argentine --, le nombre de reportages d'enquête publiés dans le pays est impressionnant.

La sixième leçon porte sur la *nécessité de disposer de statistiques fiables sur la gestion des tribunaux*. Pour que l'administration de la justice fasse l'objet d'un débat public éclairé, des données et des analyses fiables sur les modalités internes de fonctionnement de l'organisation judiciaire sont nécessaires. L'impact des reportages d'enquête et des analyses sur l'administration de la justice sera nécessairement limité si on ne dispose pas de données précises sur l'importance réelle des retards accumulés dans les tribunaux, le temps moyen requis pour qu'un dossier soit traité et ainsi de suite. Ce dernier problème n'est pas uniquement celui des pays en développement. Aux États-Unis, ce type de recherche appliquée n'est effectué que depuis quelques années. Dans les trois pays en développement examinés, peu de recherche est effectuée en ce domaine¹², et dans les trois autres pays, la recherche ne vient que de commencer. Comme

¹² Certains travaux de recherche sur le rendement des tribunaux ont été effectués aux Philippines vers le milieu des années 1980 (Legada et Demaree, 1988), mais l'équipe du CDIE n'a pu recueillir aucune preuve d'analyse. Les bailleurs de fonds et la réforme de la justice

cela a été le cas aux États-Unis, on peut en venir ainsi à avoir une fausse idée de ce qui ne va pas dans le système et proposer des solutions inappropriées qui ne font qu'entraîner un gaspillage de ressources (comme de nommer un plus grand nombre de juges pour éliminer la congestion dans les tribunaux, alors que le problème réside ailleurs).

Les universités sont des candidates toute désignées pour effectuer ce type de recherche, mais l'étude de l'appareil judiciaire ne constitue pas un secteur de recherche très populaire auprès des spécialistes des sciences sociales et du droit. Dans les trois pays en développement, il existe des institutions rattachées aux universités qui pourraient appuyer l'exécution de telles recherches. Les établissements de formation des magistrats pourraient aussi s'acquitter de cette responsabilité. Une école de formation des juges a été mise sur pied avec l'aide de l'USAID au Honduras et une autre a été créée au Sri Lanka avec l'appui de la Asia Foundation. Cependant, aucune de ces deux institutions ne dispose de la notoriété et des appuis politiques nécessaires pour jouer un rôle déterminant dans la réforme de la justice ou dans la réalisation de recherches sur les questions touchant l'administration de la justice.

Dans les trois pays en développement avancé, la recherche analytique sur le suivi des dossiers et la congestion des tribunaux est déjà commencée. En Colombie, le programme de recherche est déjà bien établi à la *Instituto SER*, qui a déjà publié plusieurs études sur le sujet (p. ex. Velez, *et al*, 1987). En Argentine et en Uruguay, des travaux de ce genre ont été entrepris plus récemment avec l'aide de l'USAID (voir, par exemple, Poder Judicial, 1993 et Gregorio, 1993, dans le cas de l'Argentine).

Une septième leçon à tirer est la suivante : *dans un programme de promotion de l'État de droit, les sondages d'opinion peuvent constituer un outil de grande valeur pour évaluer les attentes du public.* Aux Philippines, l'enquête nationale sur l'opinion publique, réalisée avec l'aide des fondations Asia et Ford, est devenue un puissant outil pour attirer l'attention des dirigeants sur les questions qui préoccupent les citoyens et faire en sorte que ces dernières soient inscrites au programme du gouvernement. Tout récemment, le gouvernement du Sri Lanka a autorisé l'association locale du barreau à réaliser, avec l'aide de la Asia Foundation, un sondage auprès de ses membres afin de connaître leur opinion sur la façon d'améliorer le système judiciaire.

Compte tenu des contraintes auxquelles font face les médias, de la nature souvent peu représentative du processus législatif et de l'inaccessibilité générale du système politique à l'ensemble des citoyens, le sondage d'opinion est l'un des rares moyens dont peuvent se servir les simples citoyens pour exprimer leurs préoccupations et leurs préférences. L'information recueillie dans les sondages peut être utilisée par les coalitions et les groupes de pression pour étayer leurs arguments en faveur de certaines réformes particulières. Deux exemples relevés aux Philippines et en Argentine illustrent bien ce qui précède.

Les sondages d'opinion effectués aux Philippines indiquent que les sentiments du public à l'égard de l'organisation judiciaire sont partagés. Un sondage effectué au début de 1993 auprès

de suivi récente.

des membres de la principale association de gens d'affaires du pays plaçait la Cour suprême et le système judiciaire dans les cinq organismes du secteur public les moins populaires¹³. À la fin de 1992, l'opinion publique générale semblait s'être quelque peu réconciliée avec le système judiciaire, le nombre de personnes s'étant déclarées satisfaites étant plus grand que le nombre de personnes s'étant déclarées insatisfaites (bien que dans le grand Manille, secteur plus articulé sur le plan politique, le rapport était négatif) (*Social Weather Report Survey*, 1992)¹⁴.

En Argentine, les récents sondages sont plus lourds de sens. En 1984, juste après la restauration de la démocratie, 57 p. 100 des personnes interrogées dans le cadre d'un sondage Gallup ont indiqué qu'elles avaient confiance au système judiciaire. En 1991, le pourcentage était tombé à 26 p. 100, et en 1993, à seulement 17 p. 100. De 42 p. 100 qu'il était en 1984, le pourcentage des personnes ayant déclaré ne pas avoir confiance au système judiciaire était passé à 83 p. 100 en 1993.¹⁵

Quelle influence l'opinion publique a-t-elle sur les leaders politiques? En général, les sondages révèlent peu de choses que les leaders ne savent ou ne soupçonnent pas déjà, surtout dans le cas des leaders qui s'efforcent de rester en contact avec le public. Cependant, les sondages font connaître l'opinion du grand public d'une façon telle qu'il est difficile pour les leaders politiques de la nier ou de ne pas en tenir compte. Les résultats du sondage Gallup en Argentine et ceux de l'enquête effectuée par l'association des gens d'affaires aux Philippines étant publiquement connus, il est difficile pour les cours suprêmes de ces deux pays d'agir comme si elles jouissaient de l'appui inconditionnel du public. De tels renseignements ne peuvent à eux seuls entraîner une réforme, mais ils contribuent à créer un climat où il est plus facile de trouver une volonté politique en faveur de la réforme.

Une telle amélioration du climat incite-t-elle les leaders politiques à s'engager en faveur de la réforme? Bien qu'il soit impossible de faire des prédictions fermes, on peut affirmer que, dans les régimes démocratiques, une opinion publique qui agit à la fois aux niveaux de l'élite et de la masse, et qui peut s'exprimer au moyen du lobbying, des sondages et des élections, constitue la principale force susceptible de générer le changement. Si la démocratie persiste en Argentine et aux Philippines, on peut s'attendre à ce que ces deux pays s'engagent aussi sur cette voie.

La dernière leçon constitue à la fois une mise en garde et une note positive. Bien que l'USAID, la Asia Foundation et la Ford Foundation aient beaucoup appris sur la façon d'utiliser

¹³ Les autres organismes ayant obtenu la note la plus basse étaient le service de police et l'Office national de l'énergie. La note attribuée à l'Office national de l'énergie, l'organisme chargé d'assurer la distribution de l'électricité, était attribuable aux pannes d'électricité de huit à dix heures par jour que connaissait à l'époque le grand Manille (Makati Business Club, 1993).

¹⁴ Dans le domaine de la réforme de la justice -- comme dans d'autres domaines -- les sondages d'opinion posent de nombreux problèmes en ce qui concerne la comparabilité des questions, les équivalences d'échantillons et autres questions semblables. En 1985, juste avant la fin du régime Marcos, un sondage national a révélé que le nombre de personnes qui croyaient qu'on pouvait soudoyer les juges était égal au nombre de celles qui croyaient en l'honnêteté des juges. Environ les trois cinquièmes de l'échantillon croyaient qu'on pouvait soudoyer les avocats, alors que les deux cinquièmes croyaient en leur honnêteté (Romulo *et al*, 1985). Malheureusement, les derniers sondages ne faisaient pas état de ces questions.

¹⁵ Institut Gallup, communication personnelle, Buenos Aires, 1993.

la création de groupes de soutien et de coalitions pour promouvoir la réforme de la justice, *il reste beaucoup à apprendre sur cette question, particulièrement dans le domaine de la création de coalitions.*

Les conditions étaient favorables à la constitution de coalitions en Colombie, mais elles l'étaient apparemment moins dans les autres pays. Là où il a été impossible de former des coalitions, il est souvent difficile de déterminer si le problème est dû à des conditions défavorables ou à des lacunes dans l'approche utilisée par l'USAID. Au Honduras, par exemple, les visites de sensibilisation effectuées à l'étranger auraient dû jouer un rôle déterminant dans la constitution de coalitions, et pourtant elles n'ont eu qu'un succès mitigé. Peut-être aurait-il fallu que le programme de visites soit plus directement axé sur l'objectif recherché ou, encore, qu'un plus grand nombre de Honduriens soient envoyés à l'étranger de façon à constituer un noyau plus important de partisans de la réforme.

La constitution de coalitions demande de toute évidence beaucoup de travail de la part des bailleurs de fonds et exige, par conséquent, de ces derniers qu'ils fournissent suffisamment de personnel pour appuyer chacune des démarches entreprises. Le meilleur exemple est le projet de création de coalitions réalisé par l'USAID en Colombie¹⁶. Pour conclure, il importe de souligner que les organismes bailleurs de fonds auraient avantage à analyser plus à fond les différents types de stratégies de création de coalitions, ainsi que le niveau d'encadrement et le type d'appui dont elles ont besoin. L'analyse des stratégies de création de coalitions devrait constituer un élément important des futures initiatives de coopération de l'USAID dans le domaine de la promotion de l'État de droit.

¹⁶ Les incidences de cette stratégie sur le plan de la gestion sont analysées dans la dernière section du rapport.
Les bailleurs de fonds et la réforme de la justice

6 Stratégies de réforme structurelle

Leçons apprises

- La réforme structurelle est la stratégie la plus importante et la plus difficile à entreprendre.
- L'impact de la réforme structurelle est souvent atténué par l'absence de pressions pour obliger le gouvernement à répondre de sa mise en application
- L'introduction de nouvelles structures peut produire plus de résultats que la réforme de vieilles institutions solidement implantées.

Approche relative à la réforme structurelle

Lorsqu'il existe une volonté politique suffisante et que les leaders politiques sont prêts à appuyer le projet de réforme de la justice, il convient de prendre en considération les autres stratégies énoncées dans la figure 1 et le tableau 2. La question que l'on doit se poser est la suivante : La *structure juridique* permet-elle d'aller plus avant dans la réforme? Si la réponse est non, quels sont les changements à apporter (c.-à-d. la stratégie II de l'arbre d'analyse) pour élargir l'accès au système judiciaire (stratégie III) et en renforcer les activités (stratégie IV)?

Comme nous l'avons mentionné auparavant, la question à poser en ce qui a trait à la structure concerne les *règles* qui régissent le système judiciaire, c'est-à-dire les principes sur lesquels repose le fonctionnement du secteur de la justice. Dans certains cas, une réforme en profondeur de la Constitution s'avérera nécessaire, alors que dans d'autres cas, un simple remaniement des procédures suffira. Il peut arriver aussi que la structure soit si saine qu'elle ne nécessite aucun changement. Toutefois, aucun des six cas examinés ne figurait dans cette catégorie (et compte tenu du nombre incessant de propositions formulées concernant la réforme structurelle de systèmes juridiques considérés comme les plus avancés au monde¹⁷, cette catégorie n'existe probablement qu'en théorie). Quoi qu'il en soit, comme l'indique le tableau 5, une certaine réforme structurelle a été effectuée dans chacun des six pays examinés. En d'autres termes, la réponse à la question suivante de l'étude : « La structure juridique est-elle adéquate? », n'est jamais un « oui » catégorique.

Quelques-unes des réformes indiquées dans le tableau 5 ont été faites dans le cadre de programmes de coopération de l'USAID ou d'autres bailleurs de fonds, mais la plupart ont été identifiées de façon indépendante par le gouvernement des pays hôtes. En effet, les bailleurs de fonds ont participé à la création de la plupart des mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits (REC), mais n'ont pas été impliqués directement dans la mise en place des autres innovations. Est-il logique par conséquent d'inclure des stratégies de réforme structurelle dans un programme de promotion de l'État de droit? Oui, et pour plusieurs raisons.

¹⁷ En Angleterre, par exemple, pays dont le système de jurisprudence est souvent considéré comme un modèle, de fortes pressions ont récemment été effectuées en faveur d'une réforme (Darnton, 1993).

Tableau 5. Stratégies de réforme structurelle utilisées dans les six pays examinés

Argentine	Colombie	Honduras	Philippines	Sri Lanka	Uruguay
- Procédures orales (code pénal)	- Remaniement de la Constitution	- Service de promotion professionnelle	- Procès continus	- Réforme constitutionnelle	- Procédures orales (code civil)
- Nomination de juges	- <i>Fiscalia</i>		- Nomination de juges	- REC	- Accroissement radical de l'appareil judiciaire
- REC	- Tribunaux de maintien de l'ordre public		- Droits humains garantis par la Constitution		- Nomination de juges
	- REC		- REC		- REC

Source : Données extraites du tableau 3.

Nota : Les cellules ombrées indiquent la première stratégie utilisée.

Premièrement, les réformes structurelles sont essentielles à l'instauration de l'État de droit. Comme il a été démontré auparavant, pratiquement tous les systèmes d'administration de la justice doivent à un moment ou l'autre faire l'objet de changements structurels, et même ceux dont la situation est relativement saine, doivent se renouveler périodiquement parce que le contexte social évolue constamment. Par exemple, un grand nombre de pays d'Amérique latine fonctionnent toujours avec des codes civils hérités de l'Espagne et qui sont plus ou moins demeurés intacts depuis l'époque où ces pays ont acquis leur indépendance, vers le début des années 1800. Un certain nombre de pratiques traditionnelles ont donc toujours cours. Ainsi, en plus d'assurer la direction des procès, les juges doivent en général superviser les enquêtes et jouer le rôle de procureur. En outre, les procès se déroulent presque exclusivement sur la base de documents écrits. Dans les pays européens d'où originent ces codes, les pratiques ont toutefois beaucoup évolué. Les enquêtes sont désormais menées par des spécialistes judiciaires, la fonction de procureur n'est plus exercée par les juges et des procédures orales ont remplacé les procédures traditionnelles de tenue des procès fondées sur l'examen de documents écrits. L'absence de telles réformes structurelles en Amérique latine explique pourquoi le système judiciaire a tendance à être lent, inefficace et imparfait.

Deuxièmement, le changement des règles fondamentales d'un système judiciaire est un travail complexe et délicat, qui nécessite souvent l'amendement ou même une refonte en profondeur de la Constitution. Une telle entreprise signifie qu'il faut repenser les structures clés de la société, un travail encore plus délicat que les « ajustements structurels » à caractère économique, entreprise pourtant éminemment délicate comme l'illustrent les nombreuses expériences vécues par les bailleurs de fonds en ce domaine. Même si des spécialistes étrangers peuvent de temps en temps faire connaître leur point de vue sur une question donnée, ce sont les principaux intervenants eux-mêmes qui doivent effectuer le travail de réforme.

Troisièmement, pour que le projet de réforme de la justice (comme d'ailleurs toutes les autres interventions de l'USAID) soit une entreprise viable, il doit reposer sur une dynamique de collaboration entre le bailleur de fonds et le pays hôte, dynamique à laquelle le pays hôte doit accepter de participer -- avec peut-être une certaine incitation de la part du bailleur de fonds. Dans la terminologie des bailleurs de fonds, la réforme structurelle pourrait être considérée comme la « contribution de la contrepartie » au projet de promotion de l'État de droit. Pour ces raisons, le présent rapport examine l'ensemble des grandes réformes structurelles effectuées dans les six pays concernés, peu importe que l'impulsion soit venue de l'USAID ou d'autres bailleurs de fonds ou, comme cela a été le plus souvent le cas, du système judiciaire lui-même.

Avant de traiter de ces réformes, il convient de préciser ce qui suit : N'ont été incluses dans la rubrique « réformes structurelles » que les réformes elles-mêmes, c'est-à-dire les mesures prises pour changer les règles qui régissent l'administration de la justice. Les mesures prises pour créer ou renforcer les institutions nécessaires à la mise en oeuvre des nouvelles règles sont considérées comme des mesures d'amélioration de l'accessibilité (stratégie III) et de renforcement de l'organisation judiciaire (stratégie IV) (voir le tableau 2 et la figure 1).

Dans l'examen des changements structurels qui suit, un type de réforme a été volontairement omis dans la présentation de chaque pays : il s'agit des mécanismes de *REC*. Bien qu'ils représentent une importante amélioration sur le plan structurel, ces mécanismes, qui ont été instaurés dans tous les pays, sauf au Honduras, ont dans chaque cas été mis en place à titre de mécanismes d'amélioration de l'accessibilité. Ils sont, par conséquent, examinés dans la section 7 du rapport, qui porte la stratégie III.

La réforme structurelle dans les six pays

La *Colombie* est le pays qui a effectué les réformes structurelles les plus radicales, peut-être à cause de l'impasse dans laquelle il se trouvait. Au début des années 1990, le président Cesar Gaviria a lancé un projet visant à revoir pour la première fois depuis plus d'un siècle la Constitution du pays, exercice qui a eu deux incidences importantes sur le projet de réforme de la justice :

- Création de la fonction de *procurador independiente* au moyen de l'établissement d'une *Fiscalia General*, mesure qui a permis de séparer les fonctions de procureur et d'enquêteur du système des tribunaux (fonctions qui selon le code civil étaient la responsabilité du juge)
- Restructuration des tribunaux de maintien de l'ordre public en faisant appel à des juges anonymes (les *jueces sin rostros* ou les juges « sans visage »), des témoins et des preuves, afin de contrer le problème des mesures d'intimidation prises par les trafiquants de drogue et les guérillos contre les juges responsables de certains dossiers, et de mettre fin à la vague d'assassinat de juges.

La participation de l'USAID dans ces deux réformes constitutionnelles a été indirecte, et a largement consisté, comme il a été mentionné auparavant, à amener les leaders des principaux groupes favorables à la réforme au sein du gouvernement à faire partie du comité de gestion de l'ONG qui agissait à titre de gestionnaire des fonds de l'USAID dans le programme de promotion de l'État de droit.

La création de la *Fiscalia General*, en juillet 1992, a constitué de l'avis de tous un progrès majeur, car elle a permis de décharger les juges de la responsabilité de la direction des enquêtes et des poursuites, et de faire en sorte qu'ils puissent concentrer leur attention sur le jugement¹⁸. Les tribunaux chargés du maintien de l'ordre public qui avaient été créés plusieurs années auparavant pour traiter les cas de trafic de drogue et de terrorisme n'avaient pas réussi à contrer de façon efficace ces problèmes, ni non plus à assurer la protection des fonctionnaires des tribunaux. À cette époque, en effet, moins de 30 p. 100 des personnes accusées de trafic de drogue ou de terrorisme étaient condamnées. En outre, plus de 300 employés des tribunaux ont été assassinés au cours des années 1980, et presque tous ces assassinats étaient reliés à ce type de cas. Tous étaient d'avis, par conséquent, que des réformes beaucoup plus importantes étaient nécessaires. Au début, tout au moins, les réformes se sont avérées très efficaces en ce qui concerne le taux de condamnation et la protection du personnel judiciaire (malgré certains problèmes possibles sur le plan de l'application de la loi), comme nous le verrons dans l'analyse des stratégies de renforcement de l'organisation judiciaire faite à la section 8.

En *Uruguay*, comme il existait déjà un consensus en faveur de la réforme de la justice, il était possible de débiter le processus de promotion de l'État de droit par des réformes structurelles majeures. Des trois réformes effectuées dans ce pays et analysées dans le présent document, les plus importantes, soit la modification des procédures de tenue des procès et le renforcement de l'appareil judiciaire, avaient été faites par le gouvernement avant que l'USAID ne participe officiellement au projet de promotion de l'État de droit. Les trois réformes effectuées sont les suivantes :

- Instauration, en 1988, d'un *code de procédures orales* pour remplacer les procédures traditionnelles des procès non pénaux auparavant fondées sur la présentation de preuves et d'interrogatoires écrits (pratique coutumière dans les systèmes de code civil)
- *Élargissement radical de l'appareil judiciaire* par la nomination de 100 nouveaux juges, ce qui a augmenté du tiers le nombre de juges¹⁹

¹⁸ L'anecdote suivante illustre bien l'importance de ce changement. En 1992, année de création de la nouvelle agence, le directeur de l'agence, Gustavo de Greiff, a été nommé « personnalité de l'année » par les deux principaux journaux de la Colombie (*El Tiempo*, 31 décembre 1992; *Semena*, 29 décembre 1992). Il a également fait l'objet d'un reportage très favorable dans le cadre de l'émission « 60 Minutes » diffusée le 5 décembre 1993 par la chaîne CBS.

¹⁹ On pourrait être porté à croire que ces nouvelles nominations s'apparentent davantage à un processus de renforcement de l'organisation judiciaire (stratégie IV de l'arbre d'analyse) qu'à une réforme structurelle, cependant l'importance du nombre de nominations ainsi que les changements apportés aux procédures militent en faveur de leur inclusion dans une stratégie de réforme structurelle.

- Instauration d'une nouvelle méthode de recrutement des juges selon laquelle seules les personnes ayant obtenu un diplôme de l'Institut de formation des magistrats nouvellement créé pouvaient être nommées juges par la Cour suprême

Pour mettre en oeuvre ces réformes, on a intégré les nouvelles procédures orales au programme de formation des cent nouveaux juges et graduellement assuré le recyclage des juges en place. Ces réformes semblent avoir entraîné deux résultats bénéfiques. Premièrement, l'augmentation du nombre de juges signifie que les causes progressent beaucoup plus rapidement au sein du système. Deuxièmement, le renforcement de l'appareil judiciaire signifie que les juges se voient attribuer moins de causes, ce qui leur permet de consacrer plus de temps à l'étude du dossier, comme l'exigent les nouvelles procédures orales. Bien que la Cour suprême (qui a la responsabilité de gérer l'ensemble du système judiciaire du pays) n'a pas encore indiqué dans quelle mesure les jugements rendus (*sentencias*) sont « meilleurs », on peut d'ores et déjà affirmer que ces réformes structurelles ont contribué pour beaucoup à créer les conditions nécessaires à l'exercice d'une meilleure justice. La même remarque s'applique au nouveau système de recrutement. Bien qu'il faudra un certain temps avant de déterminer si les juges nouvellement formés sont plus compétents, on peut affirmer que les conditions nécessaires, si ce n'est suffisantes, ont été créées pour que de meilleurs juges soient recrutés.

L'Argentine a aussi procédé à des réformes structurelles, mais ces dernières ont été beaucoup moins ambitieuses qu'en Uruguay. Les deux innovations les plus importantes ont été les suivantes :

- Instauration de *procédures orales* dans les cours criminelles
- Mise en place d'un *nouveau processus de sélection* pour le recrutement des juges

Plutôt que de s'appliquer à l'ensemble des tribunaux civils, comme c'est le cas en Uruguay, les nouvelles procédures orales ne s'appliquent qu'aux tribunaux fédéraux et à certaines causes jugées dans les cours criminelles. La nouvelle approche ne touche donc qu'une faible portion des cas à traiter²⁰. De plus, en se limitant aux tribunaux de juridiction fédérale, la réforme exclut le milieu beaucoup plus vaste des cours de juridiction provinciale, dont un grand nombre ont déjà adopté depuis longtemps des procédures orales. Ces mesures constituent néanmoins un changement important dans l'administration de la justice et indiquent qu'une réforme est possible. Le nouveau comité de sélection mis sur pied pour la nomination des juges des cours fédérales constitue aussi un indice prometteur, compte tenu des antécédents de l'Argentine en matière de nominations politiques au sein de la magistrature. Malheureusement, l'organe exécutif (qui a le pouvoir de nommer les juges) n'accepte qu'un cinquième des candidats proposés par la commission, de telle sorte que, dans ce cas particulier, une réforme sérieuse ne constitue encore largement qu'une promesse²¹.

²⁰ En fait, les causes faisant l'objet de procédures orales ne représentent qu'un faible pourcentage de l'ensemble des causes criminelles, et ne représentent que deux pour cent de l'ensemble des cas traités par le système judiciaire fédéral (données du Secrétariat des statistiques, Cour suprême de la Nation, Buenos Aires).

²¹ À la fin de 1993, certains progrès pouvaient être espérés au chapitre du recrutement des juges, les leaders

Aux Philippines, un système de procès « au coup par coup », où les juges avaient l'habitude d'accorder d'innombrables ajournements, contribuait grandement au ralentissement du processus et à l'encombrement des tribunaux. Seuls les avocats plaidants, qui exigeaient des honoraires chaque fois qu'ils devaient se présenter en cour, semblaient tirer profit de ce système. Une disposition précisant que les procès devaient se dérouler rapidement ayant été incluse dans la Constitution de 1987, une réforme a été adoptée en 1989 instaurant la tenue obligatoire de *procès continus*. En vertu de cette formule, toutes les causes doivent être jugées dans les 90 jours suivant le jour où elles sont introduites devant les tribunaux. Une deuxième réforme structurelle a porté sur le *recrutement des juges*. En vertu de la nouvelle Constitution, un conseil de la magistrature et du barreau a été constitué et chargé de l'établissement d'une liste de candidats admissibles (trois candidats pour chaque poste vacant) aux postes de juges dans les tribunaux d'instance supérieure. Cette mesure a été prise pour contrer le recours éhonté aux nominations politiques qui avait caractérisé le régime Marcos. Troisièmement, des *garanties* contre la torture et la détention pour des raisons politiques ont été également incluses dans la nouvelle Constitution.

Aux Philippines, comme dans la plupart des autres pays, ces réformes ont été initiées et mises en oeuvre par le gouvernement du pays hôte sans l'intervention des bailleurs de fonds. Les nouvelles structures étaient déjà en place lorsque les initiatives des bailleurs de fonds ont débuté vers la fin de 1980. Contrairement au cas de l'Uruguay, cependant, les réformes structurelles effectuées aux Philippines n'ont été que partiellement efficaces, principalement parce que la volonté politique y était beaucoup moins évidente.

Le système de procès continus semble avoir contribué à diminuer quelque peu les retards accumulés, mais son impact sur le plan qualitatif est beaucoup moins évident. De même, bien que le nouveau système de nomination des juges ait eu lui aussi un certain impact, il est difficile d'évaluer l'importance et la nature de celui-ci. Pour ce qui est des dispositions touchant la protection des droits humains, bien que la situation se soit beaucoup améliorée depuis l'époque du président Marcos, les rapports d'Amnesty International et du State Department n'en indiquent pas moins que les abus continuent. Comme cela a été le cas en Argentine, certaines réformes structurelles ont donc pu être apportées au système d'administration de la justice aux Philippines -- ce qui indique que le système n'est pas réfractaire au changement --, mais ces réformes n'ont pas eu les mêmes répercussions qu'en Uruguay.

Des changements structurels importants sont également en cours au Honduras. Avec l'appui de l'USAID, le gouvernement a entrepris de mettre en place un nouveau système de *recrutement des juges*. Ce système qui repose sur le principe du mérite vise à éliminer les anciennes pratiques du recours au patronage. L'USAID aide l'organisation judiciaire à mettre au point des échelles de salaires, des classifications d'emploi et des manuels techniques, ainsi que des procédures pour le recrutement, l'examen et la sélection des candidats, l'évaluation du

des deux principaux partis politiques s'étant déclarés en faveur d'un amendement constitutionnel visant entre autres à « dépolitiser » le processus de nomination des juges (*Latin American Regional Reports - Southern Cone*, 23 décembre 1993, RS-93-10, p. 6 et 7).

rendement et la promotion des fonctionnaires de la justice et des juges selon le principe du mérite. Certains progrès ont été réalisés depuis l'instauration du nouveau système, mais sans la présence et l'aide constantes de l'USAID au cours des prochaines années, la viabilité du système n'est pas assurée.

Au *Sri Lanka*, l'USAID et la Asia Foundation travaillent à accroître les échanges entre les représentants de la société et les élites politiques au sujet des changements constitutionnels. Avec l'appui de l'USAID et de la Fondation, un groupe de réflexion sur la justice organise des forums au cours desquels des représentants de l'élite (avocats, juges, leaders politiques, responsables d'ONG et universitaires de renom) sont invités à discuter d'importantes questions touchant la Constitution. L'USAID et la Fondation financent également un centre de recherche appliquée qui a pour mission d'effectuer des analyses sur les politiques afin de répondre aux besoins des comités du parlement.

En créant le centre de recherche sur les politiques, on a fait l'hypothèse que les élites dirigeantes accueilleraient favorablement et utiliseraient l'information et les analyses produites. Toutefois, on a constaté que lorsque certaines questions constitutionnelles fondamentales risquent d'avoir un incidence sur les pouvoirs des dirigeants (p. ex. lois électorales et décentralisation), les décisions sont souvent prises sans tenir compte d'aucune analyse extérieure).

L'expérience du Sri Lanka rappelle à quel point il est difficile d'animer et de susciter un débat constitutionnel valable lorsque le pouvoir politique est concentré entre les mains d'une minorité. Toutefois, étant donné le coût relativement peu élevé de ces interventions, même un faible espoir d'obtenir des résultats positifs justifie peut-être le travail accompli. Les activités de ce genre peuvent être considérées comme un « investissement de capital-risque », investissement hautement risqué, mais qui offre des possibilités de rendement nettement supérieures au coût original.

Le tableau 6 résume les conclusions de l'étude sur la réforme structurelle. Une importante réforme a été effectuée en Colombie et en Uruguay. Dans le premier cas, la réforme a résulté d'une situation sans issue et dans le deuxième cas, d'un consensus de l'élite en faveur d'un changement. L'Argentine, les Philippines et le Honduras ont aussi entrepris d'importants travaux de réforme, mais dans chaque cas, la volonté politique requise pour mener à bien ces réformes semblait, pour le moins, ténue. Chacune des organisations judiciaires, sauf au Honduras, s'est également lancée dans des activités de création de mécanismes de REC (voir la section 7 du rapport). Les réformes structurelles entreprises dans les six pays examinés peuvent être résumées comme suit

- Quatre pays ont tenté de changer leurs méthodes de *nomination des juges* pour qu'elles reposent davantage sur le principe du mérite et soient moins politisées
- Trois pays ont entrepris une *réforme constitutionnelle*, mais chacun pour des raisons différentes
- Deux pays ont instauré des *procédures orales* dans les procès

- Cinq pays ont mis sur pied des *systèmes de règlement extrajudiciaire des conflits* pour décongestionner les tribunaux et rendre le système judiciaire plus accessible et plus acceptable.

Tableau 6. Efficacité des stratégies de réforme structurelle utilisées dans les six pays

Argentine	Colombie	Honduras	Philippines	Sri Lanka	Uruguay
Restructuration n'a pas été très efficace à cause de l'absence de volonté politique	Restructuration majeure entreprise	Perspective de résultats positifs incertaine	Efficacité limitée	Peu de travail effectué, sauf dans le REC	Restructuration en fonction des besoins

Source : Données extraites du tableau 4

Leçons tirées de la réforme structurelle

La réforme structurelle est probablement la stratégie la plus importante et la plus difficile à entreprendre dans un programme de promotion de l'État de droit, parce qu'elle cherche à modifier en profondeur les règles sur lesquelles repose le système judiciaire. Cela est particulièrement évident lorsque le gouvernement du pays hôte tente par exemple de modifier le processus de nomination des juges et du personnel judiciaire en le faisant passer d'un système axé sur le patronage à un système fondé sur le principe du mérite, comme ce que quatre des six pays de l'étude tentent de faire chacun de leur façon.

Une telle démarche en faveur de la dépolitisation a des incidences énormes parce qu'elle oblige à revoir en profondeur la structure du pouvoir, tant dans la dynamique externe que dans la dynamique interne du système judiciaire. Sur le plan externe, les systèmes de nomination au mérite permettent aux juges de jouir d'une grande indépendance par rapport au pouvoir exécutif et législatif; sur le plan interne, la méritocratie diminue les passe-droits et le favoritisme, et encourage l'instauration de procédures normalisées et rationnelles.

C'est le Honduras qui a poussé le plus loin l'application du principe du mérite, puisque ce principe y est utilisé non seulement pour le recrutement mais aussi pour les promotions. L'expérience du Honduras illustre elle aussi à quel point il est difficile d'entreprendre ce type de réforme, parce qu'elle s'attaque à ce qui, de tout temps, a constitué le fondement du pouvoir politique.

Cela est vrai pour trois raisons. Premièrement, au Honduras, tout comme dans d'autres pays, le patronage constitue une ressource importante et un moyen d'échange précieux dans le système politique élargi. Le pouvoir politique de l'élite réside beaucoup moins dans le fait d'exercer une fonction d'autorité dans une institution gouvernementale fragile ou encore d'adhérer

à des normes démocratiques embryonnaires, que dans la capacité qu'il a de faire concurrence aux factions rivales en créant des alliances avec des mécènes et des clients. Le patronage est le ciment qui permet aux leaders de créer et d'entretenir des coalitions; or, la création d'un système de nomination des juges fondé sur le mérite signifie la perte du pouvoir exercé sur une de ces coalitions.

Deuxièmement, le fait pour les dirigeants politiques d'exercer un contrôle sur les juges signifie également qu'ils peuvent faire jouer la loi en leur faveur. Des juges complaisants sont beaucoup moins préoccupés par la corruption de l'État et la violation des droits que des juges indépendants. Les détenteurs du pouvoir exécutif et législatif -- habitués de fonctionner sans tenir compte des lois -- préfèrent ne pas avoir à subir l'influence contraignante de magistrats indépendants. Le fait d'exercer un contrôle sur les nominations et les promotions, de restreindre la durée des affectations des juges, de n'accorder à l'organisation judiciaire que des budgets insuffisants et d'adopter des lois qui limitent la juridiction des tribunaux contribue à garder l'organisation judiciaire dans un état de servitude.

Une troisième raison (bien que mineure par rapport aux autres) de maintenir le patronage dans le système judiciaire est que les employés du gouvernement hondurien constituent la principale source de financement des deux grands partis politiques. Le parti politique au pouvoir récompense ses partisans en leur accordant des emplois au gouvernement, puis il prélève ensuite régulièrement un « impôt » sur leurs salaires pour garnir les coffres du parti. En fait, même les fonctionnaires recrutés dans le cadre du système de recrutement au mérite parrainé par l'USAID versent encore une contribution au parti politique au pouvoir.

Bref, toute initiative de réforme structurelle risque de se heurter à la résistance active ou passive des principaux intéressés ou des factions politiques pour qui la réforme peut signifier une perte de pouvoir et de ressources. Du point de vue du bailleur de fonds, cependant, lorsqu'une occasion se présente de procéder à des réformes fondamentales, les progrès susceptibles d'être réalisés justifient un modeste investissement, même si on court certains risques. De plus, le fait que quatre des six pays examinés se soient engagés dans un type quelconque de réforme structurelle indique que les gouvernements peuvent être très réceptifs à de telles initiatives.

Une deuxième leçon tirée de ces expériences est la suivante : *tout processus de réforme qui ne comporte aucun mécanisme de renforcement pour en assurer la mise en application risque de s'avérer inefficace*. Plusieurs choses peuvent tourner mal dans une réforme structurelle. Une opposition politique tenace ou une inertie bureaucratique générale peuvent graduellement miner la volonté de poursuivre la mise en oeuvre des nouvelles mesures de réforme. L'arrivée de nouveaux leaders ou des remaniements au sein du gouvernement peuvent signifier une diminution du nombre de membres des coalitions réformistes, ce qui pourrait freiner leur élan et leur faire perdre du pouvoir politique. En l'absence d'une coalition interne durable, certains regroupements devront être constitués pour veiller à ce que le gouvernement et l'organisation judiciaire effectuent les réformes promises.

L'évaluation a permis de découvrir un certain nombre d'importantes réformes initiées avec ou sans l'appui des bailleurs de fonds, mais qui n'ont jamais pris leur envol ou qui n'ont pas

survécu. Au Sri Lanka, par exemple, afin de contrer le problème du trop grand nombre de personnes devant rester en prison pendant de longues périodes dans l'attente de leur procès (nombre d'entre elles parce qu'elles n'ont pas les moyens de payer leur caution), la législature a adopté une loi qui précise la période limite après laquelle les tribunaux doivent libérer sous caution les prisonniers. Toutefois, un grand nombre de fonctionnaires ont indiqué qu'en plusieurs cas la loi n'est pas appliquée. De plus, il arrive que la police ou les autorités militaires ignorent l'ordre de libération donné par la Cour suprême.

En vertu de la Constitution hondurienne, l'organisation judiciaire devrait se voir attribuer trois pour cent du budget national, or on ne lui accorde en général que la moitié de cette somme. Bien que l'USAID encourage le gouvernement à augmenter le budget de la justice, les résultats obtenus jusqu'à présent sont assez limités. Aux Philippines, des procès continus ont été instaurés pour accélérer le traitement des cas, mais cette innovation semble avoir eu des résultats mitigés. En Argentine, une nouvelle procédure d'approbation des nominations de juges grâce à un processus d'examen minutieux du mérite s'est jusqu'à maintenant avérée inefficace, parce que l'organe exécutif refuse tout simplement de reconnaître la validité du processus et préfère perpétuer la tradition des nominations politiques.

Une troisième leçon à tirer est qu'*il est peut-être plus profitable dans l'immédiat de créer de nouvelles structures que de tenter de réformer de vieilles institutions solidement implantées*. Les mécanismes de REC sont de toute évidence l'outil par excellence dans ce contexte. Au Sri Lanka, l'introduction immédiate d'un système national de médiation en remplacement de l'ancienne structure a suscité un degré élevé d'enthousiasme et d'engagement. On peut en conclure que le fait d'abolir la structure de médiation hautement politisée qui était en place plutôt que de tenter de la réformer a permis à cette dernière de recommencer à fonctionner libre de toute attache et sans avoir à traîner le poids des lacunes du passé.

En Argentine et en Colombie, les mécanismes de REC offrent une nouvelle avenue aux parties qui voient dans le système judiciaire traditionnel une structure inefficace, chronophage et onéreuse. Dans ces deux pays, on obtiendra vraisemblablement de meilleurs résultats en continuant à développer les mécanismes de REC qu'en tentant de restructurer le système judiciaire traditionnel.

Aux Philippines et en Uruguay, finalement, les mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits commerciaux constitueront probablement une solution semblable pour les parties qui estiment que le système judiciaire officiel ne répond pas à leurs besoins. Dans le cas des Philippines, les problèmes sont surtout dus aux retards, à la corruption et à l'imprévisibilité du système, et l'arbitrage exécutoire semble être une solution attirante. En Uruguay, le problème est plus simplement lié au fait que les juges ne connaissent pas suffisamment le droit commercial.

7. Stratégies d'amélioration de l'accessibilité

Leçons apprises

- Les activités conventionnelles d'assistance juridique et de vulgarisation du droit, et les services fournis par les aides juridiques ont souvent une incidence très limitée.
- Le REC est une mesure peu coûteuse qui permet de fournir des services expéditifs et accessibles de règlement des différends.
- La défense des droits est la stratégie qui offre le plus de possibilités sur le plan de l'amélioration de l'accessibilité.

Caractéristiques des stratégies d'amélioration de l'accessibilité

Lorsque la volonté politique est suffisante et que la structure judiciaire est adéquate, la question que l'on doit se poser est la suivante : Les citoyens ont-ils un *accès complet et équitable* au système judiciaire? La question ici est toute relative. En effet, même s'il n'existe probablement dans le monde aucun système juridique dont l'accès est complètement satisfaisant, il n'en demeure pas moins que certains systèmes sont plus fermés que d'autres. Dans les six pays examinés, c'est aux Philippines que l'on trouve les restrictions les plus grandes, la structure judiciaire étant en effet à l'image du contrôle oligarchique exercé sur la vie politique et économique.

La corruption largement répandue dans le système judiciaire philippin permet aux riches « d'acheter la justice », directement en versant des pots-de-vin aux fonctionnaires et indirectement, en retenant les services de conseillers juridiques compétents. Même les poursuites pénales constituent une entreprise largement privatisée où les plaignants se voient obligés d'embaucher des « procureurs privés » pour effectuer le travail de procureurs publics indolents, incompetents ou corrompus.

La tendance omniprésente au patronage et au trafic d'influence, reflet de la culture paternaliste du pays, limite également l'accès à la justice aux Philippines. Le fait d'appartenir à l'oligarchie est une garantie d'accès au système judiciaire. Comme les plus pauvres ne connaissent pas la loi, n'ont pas les moyens de retenir les services d'un avocat et n'ont pas de contacts personnels avec les détenteurs du pouvoir, ils ne disposent d'aucun moyen pour se défendre contre les procédures d'expulsion, les arrestations arbitraires ou toute autre forme d'abus.

L'Uruguay, pour sa part, semble avoir relativement peu de problèmes sur le plan de l'accès à la justice. Le taux élevé d'alphabétisation, des écarts moins prononcés entre les riches et les pauvres, un système de sécurité sociale bien établi et une organisation judiciaire respectée pour son intégrité font en sorte que l'accès à la justice pour les pauvres ne constitue pas un problème sérieux.

Les autres pays examinés se situent entre ces deux extrêmes, bien que la plupart ressemblent davantage aux Philippines qu'à l'Uruguay. Les services de justice se concentrent surtout dans les villes, et se sont surtout les citoyens les plus aisés qui y ont accès. De même, les avocats se regroupent surtout dans les secteurs urbains et commerciaux où ils peuvent bénéficier de la clientèle des citoyens les plus fortunés.

Bref, les populations rurales et les pauvres des milieux urbains sont en général très mal servis en matière de services juridiques. De plus, la plupart des membres de ces groupes connaissent très peu leurs droits et, même lorsqu'ils sont au courant de la loi, hésitent à faire confiance à un système judiciaire dont l'organisation et les activités leur sont étrangères. Les droits de ces personnes sont facilement transgressés par les agences gouvernementales ou des tierces parties sans que la loi n'intervienne. Les membres des minorités ethniques et des groupes raciaux sont particulièrement vulnérables.

Tableau 7. Spectre des stratégies d'amélioration de l'accessibilité

	Réactives et étroites			Proactives et élargies		
Type de stratégie	Assistance judiciaire	Défenseurs publics	REC	Réseaux de techniciens juridiques	Vulgarisation juridique	Défense des droits
Pays où on y a eu recours	Argentine Philippines Sri Lanka	Argentine Honduras	Argentine Colombie Philippines Sri Lanka Uruguay	Philippines Sri Lanka	Philippines	

Diverses stratégies ont été utilisées par l'USAID et les fondations Asia et Ford pour répondre aux besoins des citoyens se situant en marge du système judiciaire. Le tableau 7 illustre le spectre des diverses initiatives prises pour faciliter l'accès à la justice. À gauche du spectre (stratégies réactives et étroites) sont regroupées les interventions visant à appuyer les activités *d'assistance judiciaire traditionnelle*, activités dans lesquelles des juristes qualifiés aident les clients, leur prodiguent des conseils et, au besoin, préparent leur cause et la défendent en cour. Les organisations d'assistance judiciaire peuvent être financées par le secteur public ou le secteur privé. Ce type d'approche peut être très efficace, mais il représente un investissement important sur le plan du temps de travail fourni par des juristes compétents. Par conséquent, le recours à cette stratégie doit se limiter à quelques cas particuliers, comme durant la période du régime Marcos, alors que le groupe de travail philippin sur l'aide aux détenus s'est occupé de fournir des conseils juridiques aux prisonniers politiques.

Une seconde tactique consiste à renforcer les services *de défenseurs publics* financés par le gouvernement. Très souvent, il existe déjà dans la fonction publique des avocats qui agissent à titre de défenseurs publics, et il ne suffit que de les utiliser plus efficacement. Les programmes d'assistance judiciaire, par contre, ont besoin d'une aide soutenue pour recruter des avocats disposés à travailler bénévolement, les motiver et organiser les activités de façon à leur permettre

de travailler à temps partiel, étant donné que les avocats de l'assistance judiciaire vivent en général des honoraires versés par leur clientèle payante.

À peu près à mi-chemin du spectre se trouvent les mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits (REC), mécanismes qui permettent de réorienter vers d'autres structures certains différends qui devraient normalement être portés devant les tribunaux. Les comités de médiation, les centres communautaires de counseling et les programmes d'arbitrage exécutoire en sont des exemples. Dans certains cas, ces mécanismes font partie de la structure judiciaire (p.ex. le système de tribunaux parallèles du ministère de la Justice de l'Argentine), alors que dans d'autres cas, ils sont intégrés aux services gouvernementaux locaux (comme le système d'administration de la justice Barangay, aux Philippines, qui avait été conçu pour servir de centre communautaire de règlement des différends). Certains mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits peuvent relever directement du secteur privé, comme c'est le cas des conseils d'arbitrage des différends commerciaux mis sur pied aux Philippines.

Différents facteurs militent en faveur du recours à des mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits. Ces facteurs sont les suivants :

- *Le temps.* Nombre de personnes ont recours au REC pour éviter les longs délais occasionnés par l'engorgement des tribunaux.
- *Le coût.* Le REC permet aux parties d'éviter les honoraires élevés exigés par les avocats du système régulier d'administration de la justice.
- *La probité.* Contrairement au système des tribunaux qui est souvent perçu par les citoyens comme étant corrompu et biaisé, le REC est une structure qui inspire confiance.

Le REC a aussi comme avantage de diminuer le nombre de cas soumis aux tribunaux, ce qui permet à ces derniers de s'occuper plus efficacement des autres cas.

Une quatrième stratégie consiste à entretenir des réseaux *d'aides juridiques* dans lesquels des travailleurs communautaires, formés aux rudiments du droit, fournissent des conseils et viennent en aide à leurs concitoyens en conflit avec les autorités. Bien que les aides juridiques soient mieux renseignés sur les lois que leurs clients, leurs connaissances sont cependant assez limitées.

Tableau 8. Stratégies d'amélioration de l'accessibilité utilisées dans les six pays

Argentine	Colombie	Honduras	Philippines	Sri Lanka	Uruguay
<ul style="list-style-type: none"> . Projets pilotes d'assistance judiciaire et de médiation . Élargissement de la médiation . Formation : <ul style="list-style-type: none"> - de défenseurs publics - de médiateurs 	<ul style="list-style-type: none"> . Mécanismes de conciliation 	<ul style="list-style-type: none"> . Formation de défenseurs publics 	<ul style="list-style-type: none"> . Aides juridiques . Vulgarisation juridique . Assistance judiciaire et programmes de stages . REC commerciaux . Services de REC de Baranguay 	<ul style="list-style-type: none"> . Services juridiques et assistance judiciaire . Comités de médiation . Amélioration des brevets . REC 	<ul style="list-style-type: none"> . REC commerciaux

Source : Données tirées du tableau 3.

Nota : Les cellules ombrées indiquent la première stratégie utilisée.

Une cinquième stratégie consiste à organiser des campagnes de *vulgarisation juridique* pour fournir au grand public des renseignements utiles sur les droits des citoyens. Ces campagnes peuvent être faites par l'entremise des médias, de cliniques d'assistance judiciaire financées par des ONG ou par des aides juridiques agissant à titre de vulgarisateurs.

La dernière stratégie relative à l'accès, qui se situe à l'extrémité proactive et élargie du spectre, consiste à fournir une aide aux *ONG de défense des droits* qui travaillent auprès de certains groupes qui ont, depuis toujours, de la difficulté à faire reconnaître leurs droits (ethnies ou tribus minoritaires, travailleurs ayant des servitudes pour dettes, squatters urbains ou métayers). Les ONG de défense des droits ont fréquemment recours à des juristes qui s'occupent de préparer des recours collectifs, des procès d'intérêt public et des causes types au nom des groupes dont les droits sont communément lésés. Ces ONG parrainent également des programmes de vulgarisation et de consultation juridiques, qui contribuent à démystifier les lois et à créer des institutions autonomes au sein des collectivités pour réduire leur dépendance à l'égard de l'expertise juridique extérieure.

Plus on se déplace vers la droite du spectre, plus les stratégies ont une approche globale. Ainsi, l'assistance judiciaire est une stratégie passive et réactive (ne fonctionne que lorsqu'un client fait appel aux services d'un avocat de l'assistance judiciaire) qui n'est orientée que sur des clients individuels. La plupart des stratégies utilisées pour améliorer l'accessibilité se caractérisent par des services individuels. Les stratégies de défense des droits, qui se situent à la droite du spectre, se distinguent des autres activités par leur nature plutôt que par leur importance. Les stratégies de défense des droits sont proactives parce que ce sont souvent les juristes eux-mêmes qui prennent l'initiative d'identifier les collectivités ou les groupes qui subissent des injustices communes, et qui font des pressions pour que les lois existantes soient appliquées ou modifiées, ou que de nouvelles lois soient adoptées de façon à corriger la situation.

L'amélioration de l'accessibilité dans les six pays

Parmi les pays examinés, c'est aux Philippines que le plus grand nombre de mesures ont été prises pour améliorer l'accessibilité (voir le tableau 8). Cette situation est peut-être en partie due au fait que les besoins étaient plus grands, mais elle est surtout due à l'intérêt que les fondations Asia et Ford portent à l'accroissement de l'accès au système judiciaire. Parmi les plus importantes mesures prises, mentionnons :

La *formation d'aides juridiques* pour conseiller et aider les citoyens dont les droits ont été violés (p. ex. fouilles et saisies arbitraires, arrestations)

- La *tenue de campagne de vulgarisation juridique* (campagnes menées en partie par les aides juridiques) pour sensibiliser les citoyens à leurs droits
- La *prestation de services d'assistance judiciaire* par l'entremise de stagiaires en droit et de jeunes avocats bénévoles chargés d'aider les clients indigents, notamment dans les cas de violation des droits de la personne, d'arrestations « non justifiées », de mauvais traitements infligés aux prisonniers et autres pratiques du genre.
- Le *soutien des ONG de défense des droits* des groupes marginaux qui font des pressions pour que les lois soient mises en application ou que de nouvelles lois soient adoptées

Tableau 9. Efficacité des stratégies d'amélioration de l'accessibilité utilisées dans les six pays

Argentine	Colombie	Honduras	Philippines	Sri Lanka	Uruguay
Certains progrès réalisés	Certains progrès réalisés	Progrès difficiles à cerner	Certains progrès réalisés	Certains progrès réalisés	Progrès difficiles à cerner

Source : Données extraites du tableau 4.

Les mesures prises pour promouvoir l'accès à la justice aux Philippines ne se sont cependant pas limitées au système judiciaire officiel. Deux importantes mesures ont été prises en ce qui concerne le règlement extrajudiciaire des conflits. Il s'agit des mesures suivantes

- Avec l'appui de la Asia Foundation, le Makati Business Club (une association qui regroupe l'élite du milieu des affaires du pays) a mis au point des *mécanismes de REC liés aux activités commerciales*, en particulier des mécanismes d'arbitrage exécutoire permettant de contourner la lenteur et la corruption de tribunaux aux décisions souvent imprévisibles
- En 1978, le gouvernement a instauré le *système d'administration de la justice Baranguay*, mécanisme qui a pour mandat de fournir des services de REC à l'échelle locale en obligeant les parties habitant dans un même quartier à recourir à ces services avant de recourir aux tribunaux officiels. L'appui fourni par le gouvernement

au système d'administration de la justice Baranguay a tout d'abord été modeste. Toutefois, en 1991, le gouvernement a adopté un nouveau code gouvernemental local qui met l'accent sur les mécanismes locaux de REC, ce qui devrait donner vie à cette entreprise languissante.

Des efforts semblables ont été faits au *Sri Lanka*, en partie sans doute parce que la Asia Foundation y est aussi active²². La Asia Foundation appuie les programmes d'assistance judiciaire mis sur pied par le gouvernement, les universités et les ONG. De plus, le nouveau programme gouvernemental d'appui au programme national de médiation bénéficie d'un financement de la Fondation et de l'USAID.

Des conseils de médiation ont été créés dans la plupart des districts du pays. Ces conseils sont constitués de bénévoles ayant reçu une formation en médiation. Les médiateurs offrent des services au grand public, particulièrement aux citoyens à faible revenu qui n'ont pas les moyens de recourir aux services de justice conventionnels. On espère que de plus en plus de citoyens soumettront leurs litiges aux conseils de médiation plutôt que de recourir aux tribunaux, qui sont tous sérieusement engorgés. Jusqu'à maintenant, les conseils ont tout au moins permis de renverser la tendance à l'accroissement annuel des retards accumulés dans les tribunaux.

L'amélioration de l'accès à la justice en *Argentine* s'est effectuée sur trois fronts : l'assistance judiciaire, la médiation et le recours à des défenseurs publics. Ces activités sont, dans les deux derniers cas, le résultat d'une collaboration entre les ONG et l'État. Toutes les activités ont reçu un appui de l'USAID.

- Le ministère de la Justice a mis sur pied quatre centres pilotes *d'assistance judiciaire* à Buenos Aires dont le personnel se compose d'avocats travaillant à titre bénévole.
- Les centres pilotes offrent également des services de *médiation*, et le Ministère a récemment élargi son expérience de médiation en créant une nouvelle équipe de médiateurs formés par une ONG qui se spécialise en ce domaine.
- Une autre ONG a formé des *défenseurs publics* dans les cours fédérales et les cours provinciales de Buenos Aires pour que les citoyens à faible revenu puissent bénéficier de meilleurs services d'assistance judiciaire.

La *Colombie* n'a pris qu'une seule mesure pour promouvoir l'accès à la justice, mais cette mesure devait avoir un impact important, tout au moins au stade initial. Il s'agissait de la mise en oeuvre d'un *système de conciliation* à l'échelle locale, système fonctionnant surtout par l'entremise des services de police, à qui les cas étaient transmis par les cours régulières. Au cours de la première année, 480 000 cas ont été transférés au nouveau système, mais il semble que

²² Le lien qui existe entre le travail effectué par la Asia Foundation au Sri Lanka et aux Philippines dans le domaine du REC est probablement largement dû au fait que le spécialiste en droit de la Fondation en poste à Manille avait également travaillé au Sri Lanka, et que le représentant de la Fondation à Colombo avait auparavant exercé les mêmes fonctions aux Philippines.

seulement 8 000 de ces cas aient été réglés durant cette période. Cette initiative n'a reçu qu'un faible financement de l'USAID.

Dans les deux autres pays, certains efforts ont été faits pour accroître l'accès à la justice, mais à des degrés beaucoup moindres. Au Honduras, certaines activités de formation ont été organisées à l'intention des défenseurs publics. En Uruguay, une ONG de services aux entreprises a commencé certains travaux liés au REC dans le domaine commercial. Les deux projets ont bénéficié d'une aide de l'USAID. Le tableau 9 résume l'efficacité des stratégies utilisées pour favoriser l'accès dans les six pays examinés.

Leçons tirées des stratégies d'amélioration de l'accessibilité

Quelles conclusions peut-on tirer des expériences réalisées en matière de promotion de l'accès? La première leçon est que *les programmes conventionnels d'assistance judiciaire ont souvent un impact limité*. Qu'ils soient financés par le secteur bénévole privé ou le secteur public, ces programmes ne sont en général pas dotés de fonds suffisants et n'atteignent qu'une faible proportion de la population. Au Sri Lanka, par exemple, la Commission d'assistance judiciaire du gouvernement ne se voit attribuer que 10 000 \$ par année et n'a qu'un bureau, situé à Colombo. Un certain nombre d'ONG fournissent des conseils juridiques, mais n'ont pas les ressources nécessaires pour soumettre les cas aux tribunaux.

Une deuxième leçon à tirer est la suivante : *les efforts déployés dans le domaine de la vulgarisation juridique peuvent être très importants*, puisqu'ils atteignent un grand nombre de personnes, *mais leur valeur pratique est assez limitée*, compte tenu de la matière qui peut être enseignée en deux ou trois heures à des groupes de citoyens illettrés. Certains représentants des pays examinés indiquent qu'une fois informés de leurs droits et des services auxquels ils ont accès, les citoyens sont plus enclins à chercher de l'aide pour régler leurs griefs. Toutefois, l'expérience du programme du Sri Lanka démontre la nécessité de disposer de l'appui de juristes professionnels pour conseiller ces personnes et, au besoin, pour piloter leur dossier à travers les dédales du système judiciaire. L'assistance judiciaire de cette nature demande beaucoup de travail, et sa portée se trouve sérieusement limitée par le nombre restreint d'avocats disposés à travailler bénévolement.

Troisièmement, comme le révèle également l'expérience du Sri Lanka, *des campagnes de sensibilisation axées sur des groupes désignés, associées à une assistance judiciaire professionnelle, peuvent être plus appropriées que de vastes campagnes menées auprès de l'ensemble de la population*. Certaines ONG du Sri Lanka envisagent de suivre cette voie en se penchant sur la violation des droits des travailleurs oeuvrant dans les plantations de thé et les zones franches industrielles. Un autre exemple nous est fourni par le Groupe de travail sur les droits des détenus des Philippines dont les interventions visent à contrebalancer les abus commis par le régime Marcos au début des années 1980 en matière de droits de la personne.

Un grand nombre de programmes de promotion de l'État de droit réalisés par l'USAID en Amérique latine sont axés sur l'augmentation et la modernisation des bureaux des *défenseurs publics* en vue de venir en aide aux inculpés indigents. Ces programmes visent en partie à

améliorer la situation des nombreux détenus qui croupissent en prison dans l'attente d'un procès ou d'une sentence.

Au Honduras, l'USAID a fourni une aide pour que des défenseurs publics supplémentaires soient embauchés; toutefois, à cause de contraintes structurelles et administratives, ces nouveaux avocats n'ont pu effectuer leur travail efficacement. Il arrivait souvent, par exemple, que les juges s'opposent à ce que les défenseurs publics assistent aux audiences préparatoires au procès, lieu où les abus et les erreurs sont le plus susceptibles de se produire. De même, on a constaté que la plupart des détenus n'avaient que peu de contacts avec les défenseurs publics.

Une quatrième leçon est la suivante : *l'instauration de mécanismes de REC, comme les conseils de médiation, est une façon peu onéreuse de fournir des services de règlement des différends à la fois plus rapides et plus accessibles.* L'expérience de ces cinq pays indique que la médiation constitue pour nombre de ceux qui n'ont pas les moyens de recourir aux tribunaux, un moyen efficace de régler leurs différends. En fait, au Sri Lanka, en vertu de la nouvelle loi sur la médiation, les parties à un conflit ne peuvent aller en cour sans avoir d'abord fait appel à un conseil de médiation.

La médiation peut également constituer un moyen efficace de réduire le nombre de cas soumis aux tribunaux et, par conséquent, de réduire les coûts pour l'État et pour les parties en cause. Au Sri Lanka, les responsables du gouvernement estiment que depuis l'entrée en vigueur de la médiation, les conseils ont réglé quelque 60 000 cas qui, autrement, seraient allés s'ajouter à la longue liste des cas en attente dans les tribunaux.

Il y a des limites à l'utilisation du REC. Souvent, comme c'est le cas au Sri Lanka, les conseils de médiation ne sont pas mandatés pour traiter les différends qui interviennent dans les rapports entre les organismes gouvernementaux et les citoyens ou les collectivités à qui ils doivent en principe rendre compte. De plus, les deux parties à un conflit doivent comparaître devant le médiateur. Or, il arrive souvent que le défendeur ne se présente pas, comme cela a été le cas dans environ 20 p. 100 des dossiers traités au Sri Lanka. Pour résoudre ce problème, on envisage d'accorder aux médiateurs le pouvoir de produire des sommations, mais certains affirment que ce serait là violer le caractère volontaire de la médiation.

La médiation nécessite également une surveillance étroite de la part de l'autorité responsable, qui doit veiller à ce que les conseils et leurs médiateurs -- souvent des citoyens travaillant à titre bénévole -- ne dévient pas de leur route et respectent l'esprit de la loi régissant le processus de médiation. Au Sri Lanka, un certain nombre de conseils de médiation, maintenant disparus, en sont venus à perdre leur crédibilité parce qu'ils étaient considérés comme incompetents et biaisés, et qu'ils étaient davantage portés à dicter leurs décisions plutôt qu'à faciliter les ententes entre les parties. Apparemment, certains médiateurs avaient été nommés à la suite de faveurs politiques et non à cause de leur compétence et de leur dévouement.

La cinquième leçon est la suivante : *de toutes les stratégies d'amélioration de l'accessibilité, le recours aux ONG de défense des droits représente peut-être la formule la plus*

prometteuse. Non seulement ces organismes utilisent efficacement la loi pour venir en aide aux groupes défavorisés, mais ils constituent aussi, par leurs activités de promotion et de lobbying, un important groupe de pression en faveur de la réforme en général. À cet égard, *les ONG de défense des droits agissent souvent sur deux plans : l'amélioration de l'accessibilité et la création de regroupements*.

Les ONG de défense des droits n'étaient pas très nombreuses au Honduras, et celles de l'Argentine, de la Colombie et de l'Uruguay n'ont pas retenu l'attention de l'USAID. Au Sri Lanka, un certain nombre d'ONG de défense des droits bénéficient de l'aide de la Asia Foundation et de l'USAID, mais elles n'ont pas encore réussi à établir de liens solides avec les groupes qu'elles sont appelées à servir. Certains de leurs leaders ont fait des pressions auprès des tribunaux pour que soit instaurée une formule de recours collectif s'inspirant du « social action litigation » (SAL) de la Cour suprême indienne. Selon la formule du SAL, toute ONG oeuvrant dans le domaine de l'assistance judiciaire peut déposer des requêtes en faveur de certains groupes dont les droits ont été violés, par exemple, les travailleurs qui ont une servitude pour dettes. Toutefois, la Cour suprême du Sri Lanka s'est opposée à l'instauration de ce système dans le pays.

C'est surtout aux Philippines que se concentre l'aide fournie par les bailleurs de fonds aux ONG de défense des droits. Les fondations Asia et Ford fournissent un appui aux ONG oeuvrant auprès de certains groupes de citoyens qui ont toujours eu de la difficulté à faire reconnaître leurs droits, par exemple les métayers des exploitations de noix de coco et de canne à sucre, les squatters urbains et les populations des montagnes qui cherchent à faire reconnaître leurs droits sur les terres ancestrales. Elles aident à mobiliser ces groupes en déposant des requêtes devant les tribunaux et en faisant des pressions auprès des agences gouvernementales pour que les lois adoptées pour protéger leurs droits soient mises en application.

Certaines importantes ONG de défense des droits ont réussi à forcer les agences gouvernementales à assumer davantage leurs responsabilités relatives à la mise en application de la loi et, en certains cas, ont travaillé avec leurs fonctionnaires à la rédaction de nouvelles lois. Elles ont même, au besoin, fait les pressions nécessaires auprès du corps législatif pour que ces lois soient adoptées. Bref, l'expérience des Philippines indique que *les investissements effectués dans la défense des droits peuvent avoir un rendement très élevé, plus élevé peut-être que les investissements effectués dans toute autre stratégie d'amélioration de l'accessibilité*.

La promotion des droits offre une gamme d'avantages qui en font une stratégie à part sur le plan de l'accès à la justice. Pris ensemble, ces avantages représentent un investissement très intéressant. Les ONG de défense des droits peuvent être un outil très efficace pour :

- *Élargir la portée des interventions*. Les stratégies de défense des droits visent à utiliser au maximum les maigres ressources dont on dispose pour fournir des services juridiques aux pauvres et aux démunis, en mettant l'accent sur des questions qui touchent des groupes d'individus plutôt que des clients particuliers.

- *Effectuer des changements structurels.* Dans bien des cas, les stratégies de défense des droits ne visent pas simplement à faire des pressions en faveur d'éventuelles améliorations, elles visent aussi à changer les conditions structurelles qui perpétuent la pauvreté et l'oppression.
- *Atteindre des résultats précis.* Les programmes de défense des droits sont souvent axés sur des groupes ou des problèmes particuliers plutôt que sur des objectifs généraux et diffus, comme la vulgarisation juridique, ce qui permet de canaliser les énergies vers des besoins bien définis.
- *Assurer l'intégration des stratégies.* La défense des droits intègre toute une série de stratégies destinées à accroître l'accès à la justice (p. ex. vulgarisation juridique, formation d'aides juridiques, assistance judiciaire, médias), stratégies qui peuvent être regroupées et articulées de façon synergique autour de résultats gérables et visibles.
- *Responsabiliser les citoyens.* La défense des droits vise à responsabiliser les collectivités et les groupes de façon à ce qu'ils prennent les mesures qui s'imposent pour défendre leurs droits et brisent leurs liens de dépendance envers les ressources extérieures.
- *Créer des regroupements.* Comme il est mentionné plus haut, la défense des droits peut amener à la création de regroupements qui exerceront des pressions sur les agences gouvernementales et sur le corps législatif en faveur de la réforme de la justice.
- *Mettre en application le principe de la reddition de comptes.* Une fois les groupes et les collectivités mobilisés et constitués en regroupements autonomes, ils peuvent, par leur vigilance constante, obliger les agences gouvernementales à s'acquitter de leurs responsabilités et à mettre en application des lois qui, autrement, n'existeraient que sur papier.

Voilà une combinaison puissante de facteurs de réforme de la justice et de promotion de l'État de droit. Toutefois, certains pourraient affirmer qu'avant de créer des mouvements et des ONG de défense des droits, il faut d'abord qu'il existe une certaine forme de société civile et, par conséquent, le potentiel et la réceptivité nécessaires à la mobilisation des citoyens. Pour que les groupes marginalisés puissent tirer avantage des nouvelles possibilités d'accès au système judiciaire, ils doivent être conscients de leur existence en tant que groupe et de la force qu'ils représentent, et il se peut très bien que, dans certains pays, on n'en soit pas encore là.

8. Stratégies de renforcement de l'organisation judiciaire

Leçons apprises

- Le renforcement de l'organisation judiciaire n'est peut-être pas la stratégie à utiliser en premier dans un programme de promotion de l'État de droit, mais il peut s'avérer une stratégie extrêmement efficace.
- Les facteurs de succès des stratégies de renforcement de l'organisation judiciaire varient beaucoup d'un pays à l'autre.
- Il est difficile de comprendre clairement les aspects quantitatifs des retards accumulés dans les tribunaux.

Approche relative au renforcement de l'organisation judiciaire

Des quatre stratégies examinées dans ce rapport, le renforcement de l'organisation judiciaire est celle qui constitue le fondement de la promotion de l'État de droit. Il ne fait aucun doute que les leaders politiques doivent appuyer la réforme, que la structure juridique doit être apte à soutenir le développement de la justice et que le système judiciaire doit être accessible à tous les citoyens. Cependant, le fait de mobiliser la demande en faveur d'un meilleur système judiciaire, de mettre en oeuvre des réformes et d'accroître l'accès à la justice ne garantit pas qu'il en résultera une justice meilleure.

Il a été mentionné dans ce rapport qu'avant de s'engager dans une réforme structurelle, il faut s'assurer qu'il existe une volonté politique suffisante. De même, avant de prendre des mesures pour faciliter l'accès, il faut s'assurer que la structure juridique est adéquate. Finalement, un accès universel et égal à la justice garantit qu'une fois les institutions renforcées au moyen de la quatrième stratégie, l'organisation sera en mesure d'offrir aux citoyens le genre de justice à laquelle ils aspirent. Comme l'ont révélé certaines études de cas, le fait d'ignorer ces trois premières stratégies peut nuire aux programmes de promotion de l'État de droit.

Mais ces mesures ne garantissent pas que les sociétés obtiendront les outils de développement dont elles ont besoin. Pour cela, le développement de la capacité judiciaire (autrefois appelé « renforcement institutionnel ») est essentiel. De nouvelles méthodes d'administration des tribunaux et de tenue des dossiers doivent être élaborées et mises en application dans l'ensemble de l'organisation, les employés doivent acquérir les nouvelles compétences nécessaires à l'application de ces nouvelles méthodes, de l'équipement doit être installé et, dans certains cas, au fur et à mesure que des immeubles seront construits ou rénovés pour abriter les nouvelles activités, le « développement structurel » devra cesser d'être une image pour devenir réalité.

Encore une fois, il faut souligner que si les réponses aux questions relatives aux trois premières stratégies posées dans le cadre d'analyse ne sont pas suffisamment positives, le renforcement de l'organisation judiciaire n'est peut-être pas justifié. Cela a été le cas en Argentine et aux Philippines, où une telle approche a été tentée en même temps que la réforme structurelle au début du projet de promotion de l'État de droit. Dans les deux cas, on peut affirmer que cette approche n'a pas réussi parce que le travail de base qui aurait dû être effectué en premier (selon l'arbre d'analyse) n'avait pas été fait. Par conséquent, il a fallu se rabattre sur une stratégie de création de groupes de soutien.

Au Sri Lanka, le renforcement de l'organisation judiciaire a donné de bons résultats. Au Honduras, les possibilités de maintien des résultats des stratégies de réforme structurelle et de renforcement de l'organisation judiciaire utilisées par l'USAID demeurent incertaines, à cause de l'absence de groupes de soutien et de coalitions solides. En Colombie et en Uruguay, plutôt que de débiter le travail de promotion de l'État de droit par le renforcement de l'organisation judiciaire, on a eu recours à d'autres stratégies qui ont rapidement mené au renforcement recherché. L'expérience de promotion de l'État de droit dans ces pays a été relativement plus positive.

Tableau 10. Stratégies de renforcement de l'organisation judiciaire
utilisées dans les six pays

Argentine	Colombie	Honduras	Philippines	Sri Lanka	Uruguay
<ul style="list-style-type: none"> • École de magistrature • Études sur les cours fédérales • Centre CEJURA* • Cour provinciale de Buenos Aires 	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunaux de maintien de l'ordre public • Formation des enquêteurs • Modernisation des tribunaux (incluant les statistiques) • Procuraduría et Fiscalía • Bibliothèques de droit • Recherche analytique 	<ul style="list-style-type: none"> • Recrutement et formation : procureurs, juges • Modernisation des tribunaux • Autonomie budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Formation des : . juges . avocats • Appui aux facultés de droit • Bibliothèques juridiques • Recherche statistique 	<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'études en droit • Groupe de réflexion sur l'organisation judiciaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Formation des : . juges . administrateurs des tribunaux • Statistiques/SGI • Réforme administrative

Source : Données extraites du tableau 3.

Nota : Les cellules ombrées indiquent la première stratégie utilisée. SGI signifie « systèmes de gestion de l'information ».

* Centre national pour les cours provinciales

La présente section passe en revue les activités de renforcement de l'organisation judiciaire réalisées dans les pays examinés, la façon dont ces activités s'inscrivent dans le modèle d'analyse proposé ainsi que les leçons à tirer en ce qui a trait à la promotion de l'État de droit. Étant donné que le renforcement de l'organisation judiciaire constitue, dans le modèle, la dernière étape à franchir avant d'accéder à une « meilleure justice » -- le but ultime de la promotion de l'État de droit --, plus d'attention sera accordée aux résultats de cette stratégie qu'à ceux des trois autres stratégies de promotion de l'État de droit.

Le renforcement de l'organisation judiciaire dans les six pays

Le tableau 10 fait état des principales mesures de renforcement de l'organisation judiciaire prises dans les six pays examinés. Le cas de toute évidence le plus positif est celui de l'Uruguay. Comme il a été mentionné plus tôt, la volonté politique nécessaire à la réforme de la justice était déjà présente dans ce pays depuis la restauration de la démocratie vers le milieu des années 1980. La promotion de l'État de droit a par conséquent débuté par deux réformes importantes -- l'introduction de procédures orales et l'augmentation radicale de la capacité judiciaire --, mesures qui ont été prises avant l'intervention de l'USAID. Ces deux réformes étant

déjà bien amorcées au moment de la mise en place des programmes de l'USAID, il a été facile de prendre les mesures de renforcement suivantes :

- *Cours sur les nouvelles procédures orales* à l'intention des juges nouvellement nommés et des juges en place
- *Formation des administrateurs des tribunaux* dans des domaines tels que les systèmes centralisés d'approvisionnement, l'administration du personnel et les procédures comptables
- *Mise en place de bases de données statistiques et de systèmes de gestion de l'information* pour une meilleure gestion de la charge de travail

Malgré certaines difficultés (p. ex. les juges, qui étaient habitués à travailler seuls -- souvent à la maison -- pour étudier les interrogatoires et les autres documents écrits, doivent désormais se présenter en cour pour l'audition des témoins), la mise en oeuvre de ces innovations semblent se dérouler dans les délais prévus. La nomination de 100 nouveaux juges ayant entraîné une augmentation du nombre de tribunaux, le nombre de cas traités dans chaque tribunal a diminué considérablement. De plus, dans les cours où le système de procédures orales a été instauré, le temps moyen requis pour le traitement d'une cause a diminué considérablement -- d'environ 500 jours qu'il était au milieu des années 1980, le temps de traitement des causes était passé à moins de 350 jours au début des années 1990²³.

En *Colombie*, comme le système judiciaire était en état de siège et qu'il existait déjà des groupes de pression prêts à promouvoir une sérieuse réforme de la justice, la plupart des interventions de l'USAID ont été centrées sur la création d'une coalition au sein du forum que constituait le comité de gestion de l'ONG chargée d'assurer la surveillance du programme de promotion de l'État de droit de l'USAID.

Pendant que des efforts étaient déployés pour la création d'une coalition, des activités de renforcement de l'organisation judiciaire ont également été entreprises, activités qui se sont poursuivies après la formation de la coalition et l'instauration des réformes constitutionnelles de 1991. Parmi les activités de renforcement les plus importantes, mentionnons les suivantes

- Le renforcement des *tribunaux de maintien de l'ordre public* (par le recours aux juges anonymes et l'établissement de procédures pour juger les personnes soupçonnées d'être des terroristes ou des trafiquants de drogue)
- Enseignement des *techniques d'analyse judiciaire* aux enquêteurs gouvernementaux qui utilisaient des méthodes depuis longtemps dépassées
- Appui à la *modernisation des tribunaux* de la manière suivante :

. Réalisation d'un projet pilote dans la banlieue de Medellín grâce auquel des juges qui travaillaient autrefois de façon isolée ont commencé à travailler en

²³ Données tirées du rapport sur le *Proyecto Modernización del Poder Judicial* financé par l'USAID. Ces données devant faire l'objet d'une analyse plus approfondie, les chiffres cités dans le texte doivent être considérés comme estimatifs.

groupe, à utiliser un système centralisé de gestion des dossiers et de gestion administrative, et à échanger de l'information

- Mise en place de systèmes informatisés de gestion de l'information dans un certain nombre de tribunaux pour assurer un meilleur contrôle du processus d'administration des dossiers
- Évaluation de la nouvelle *Fiscalía General* (créée pour agir à titre d'agence indépendante de poursuite) et de la *Procuraduría General* restructurée (chargée de superviser le traitement rapide des dossiers et le respect des droits humains dans le système d'administration de la justice, et d'agir en tant que chef de file dans les enquêtes sur la corruption)
- Amélioration de la *base de connaissances jurisprudentielles* du pays en mettant des bibliothèques juridiques à la disposition des juges qui avaient peu ou pas accès aux nouveaux codes de lois, et en favorisant l'instauration d'un réseau national de consultation informatisée de la jurisprudence
- Financement d'une *recherche analytique* (principalement par l'entremise d'une ONG depuis longtemps engagée dans l'exécution d'études à caractère juridique) sur l'efficacité et l'efficience de l'organisation judiciaire.

Plusieurs de ces efforts avaient commencé à donner des résultats concrets au moment où l'équipe du CDIE a séjourné en Colombie. Dans les tribunaux de maintien de l'ordre public nouvellement restructurés, le taux de condamnation était passé, dans la première année de fonctionnement, de 30 à environ 70 p. 100. Le travail de modernisation des tribunaux effectué dans la région de Medellín avait permis de réduire de moitié les retards dans le traitement des dossiers. La nouvelle *Fiscalía General* avait reçu un accueil enthousiasme, comme en fait foi le choix de son directeur en tant que « personnalité de l'année » par un hebdomadaire et un quotidien de Bogota en 1992. Des études importantes avaient également été publiées dans le domaine de la recherche sur l'organisation judiciaire. Pour ce qui est des nouvelles connaissances en matière de techniques d'analyse judiciaire, des bibliothèques de droit ou du réseau informatisé de jurisprudence, il n'existe jusqu'à maintenant aucune preuve systématique de leur utilité réelle. Cependant, on peut alléguer qu'il s'agit là de mesures qui ne pourront porter fruit qu'à long terme.

Une importante question demeurée sans réponse est la suivante : Quelle sera l'incidence des tribunaux de maintien de l'ordre public sur les droits de la personne? L'histoire de la Colombie comporte d'innombrables cas d'abus en ce domaine. Or, l'accent mis dans ces tribunaux sur l'anonymat de tous, sauf sur celui des accusés, pourrait poser de sérieux problèmes sur le plan du respect des droits humains. La *Procuraduría General* est chargée de protéger les droits de la personne dans les tribunaux de maintien de l'ordre public, mais au moment du passage de l'équipe du CDIE, il a été impossible de déterminer dans quelle mesure cet organisme réussissait à s'acquitter de cette responsabilité.

Du côté négatif, il faut également mentionner deux événements qui se sont produits en Colombie et sur lesquels les programmes de promotion de l'État de droit de l'USAID n'ont eu

aucun contrôle. Premièrement, en juillet 1992, Pablo Escobar, le baron de la drogue, s'est évadé de prison dans des circonstances qui ont révélé de façon indéniable ce que tout le monde savait déjà -- à savoir que les locaux qu'il occupait en prison étaient d'un luxe gênant et qu'ils avaient servi de base à la direction de ses opérations pendant toute la durée de son séjour en prison. Par la suite, en septembre 1992, un des juges « sans visage » a été assassiné au moment où il dirigeait une importante enquête sur le cartel de la drogue de Medellín, confirmant ainsi ce que l'on soupçonnait déjà, à savoir que le système soigneusement mis au point pour assurer la protection des juges pouvait être déjoué.

L'effet combiné de ces deux revers a mis à rude épreuve le système de justice colombien -- et les projets de promotion de l'État de droit -- . Malgré tout, au mois de décembre 1993, soit plus d'un an plus tard, aucun autre assassinat de « juges sans visage » n'avait été enregistré, ce qui constituait la preuve que les mesures de sécurité étaient plus efficaces qu'on le croyait. Pablo Escobar a été abattu par la police, mais le combat pour mettre fin au trafic de drogue et à la violence est loin d'être terminé, puisque d'autres trafiquants se sont empressés de prendre la place laissée vide par ce dernier.

Au Sri Lanka, le renforcement de l'organisation judiciaire a porté sur les trois aspects suivants

- Renforcement du mouvement en faveur du *REC*
- Appui à l'*Institut de formation des magistrats*
- Amélioration des *programmes d'études en droit*

Il a déjà été fait mention dans ce document de l'aide apportée par la Asia Foundation et l'USAID aux conseils de médiation, un mécanisme de REC. La Asia Foundation a retiré son aide à l'Institut de formation des magistrats du gouvernement sri lankais, parce que sans le soutien de groupes de pression ou de coalitions, et sans volonté politique de la part des responsables de l'établissement, l'Institut n'a pas réussi à devenir un élément central et dynamique de l'appareil judiciaire.

Un des principaux objectifs de la Asia Foundation dans le renforcement de l'organisation judiciaire sri lankaise est d'améliorer le programme d'études universitaires des trois établissements publics d'enseignement du droit. Il vaut la peine d'examiner ce qui se fait en ce domaine, parce que des six pays examinés, seul le Sri Lanka a bénéficié d'une aide des bailleurs de fonds pour la formation universitaire en droit.

La formation en droit donnée dans les institutions sri lankaises est hautement théorique et ne laisse que peu de place à l'analyse critique, aux applications pratiques ou à l'examen des questions de droit et de développement. Le programme d'études est presque exclusivement axé sur le droit et ne fait aucune place aux sciences du comportement. Afin de corriger cette situation, la Asia Foundation travaille sur plusieurs fronts pour apporter une plus grande vitalité intellectuelle au processus éducationnel et en améliorer la pertinence.

Premièrement, la Fondation finance un ambitieux projet qui consiste à aider les étudiants à rédiger des manuels sur la mise en application de la jurisprudence sri lankaise dans 15 domaines différents. En l'absence de tels manuels, les facultés de droit se voient obligées de concentrer leurs activités sur les cours magistraux et l'apprentissage par coeur.

Deuxièmement, la Fondation a fourni une aide à la faculté de droit de l'Université de Colombo pour qu'elle puisse revoir son programme de formation, notamment en mettant l'accent sur l'actualisation de ses cours de droit commercial et de droit constitutionnel comparé et en ajoutant de nouveaux cours sur les droits de la personne et le droit de l'environnement.

Troisièmement, afin de permettre aux étudiants d'acquérir une expérience pratique et de prendre conscience du lien qui existe entre le droit et les mutations sociales et économiques, la Fondation a aidé à la création de la clinique d'aide juridique de l'Université ouverte, clinique chargée de mener des campagnes de vulgarisation juridique et de fournir des services gratuits aux personnes à faible revenu. Tous les étudiants en droit sont tenus de travailler à la clinique dans le cadre de leurs études.

Mise à part l'aide fournie par la Asia Foundation, quels sont les facteurs qui expliquent les changements effectués dans ces deux facultés? Ces changements sont pour une grande part réclamés par les professeurs, en particulier par les professeurs qui ont pu faire des études ou observer ce qui se fait à l'étranger -- certains d'entre eux parrainés par la Fondation. Ces professeurs réalisent que les méthodes d'enseignement actuelles et le contenu des cours doivent être modifiés. De plus, un grand nombre d'entre eux ont une vision socialisante des facultés de droit et croient que les établissements d'enseignement et les étudiants doivent apprendre à adapter le droit au contexte actuel et à le mettre en application pour régler les importants problèmes sociaux de l'heure.

Ces changements sont aussi demandés par les étudiants, qui réalisent que le programme d'études doit être adapté aux réalités sociales actuelles. L'insatisfaction des étudiants à l'égard du programme d'études est surtout due au fait qu'un grand nombre d'entre eux viennent des régions rurales, où les conditions sont fort différentes de celles auxquelles s'appliquent les concepts de droit académiques qui leur sont enseignés. Ces étudiants ont été les principaux partisans des changements préconisés par les membres les plus avant-gardistes du corps professoral.

Quelles ont été les conséquences des changements effectués dans ces deux universités? Dans les deux institutions, un certain nombre de professeurs se font les défenseurs d'un paradigme institutionnel qui ferait des facultés de droit des intervenants clés du progrès économique et social, particulièrement pour les vastes segments de la société qui souffrent d'une certaine forme de pauvreté et d'injustice et qui n'ont pas accès aux services juridiques. Les activités de la clinique d'aide juridique sont donc fondées sur une notion du droit et de la société qui met l'accent sur l'action directe et sur la défense des droits des citoyens à faible revenu, en accordant une attention particulière aux droits des femmes.

Les responsables de la faculté de droit de l'Université ouverte ont une vision socialisante du rôle de leur faculté et en font un organisme chargé de promouvoir et de défendre sur la place

Les bailleurs de fonds et la réforme de la justice

publique les intérêts des personnes défavorisées sur le plan de la loi. C'est ainsi que la faculté s'est activement occupée de faire des pressions auprès des autorités judiciaires en faveur des droits des femmes et des enfants. Des recherches effectuées par la faculté révèlent en effet que les tribunaux sont excessivement indulgents à l'égard des personnes accusées d'abus envers les femmes et les enfants. Le centre d'assistance judiciaire de l'Université de Colombo commence à avoir un répertoire impressionnant de travaux de recherche et de publications sur d'importantes questions liées au droit et au changement social. La dernière recherche publiée est une étude sur les femmes et la violence familiale réalisée sur une période de deux ans (De Silva et Jayawardena, 1993).

La recherche sur la violence faite aux femmes a été effectuée par 15 étudiants qui ont travaillé bénévolement en dehors de leurs heures de cours et sans crédits supplémentaires. En 1992, vingt-cinq étudiants sri-lankais ont participé, en compagnie d'étudiants en droit d'autres pays d'Asie du Sud, à un symposium sur la formation des juristes. Dans un document publié à l'issue de ce symposium, il était proposé d'apporter des modifications majeures aux programmes d'études et aux méthodes d'enseignement afin de former des juristes qui deviendraient des « ingénieurs du droit », qui manieraient le droit de façon à « faciliter et à promouvoir une évolution sociale positive », particulièrement pour redresser les grandes injustices sociales et économiques (Gunawardhana *et al*, 1993).

En résumé, deux facultés de droit sont en train d'adopter une approche plus progressive et plus socialisante dans l'enseignement du droit. Dans le troisième établissement, l'adoption de ces nouvelles mesures se heurte cependant à d'importantes contraintes structurelles. Pourquoi ces innovations sont-elles importantes? Premièrement, parce qu'il est essentiel que les étudiants en droit aient accès à des connaissances plus vastes et plus pertinentes durant leur formation, étant donné qu'il n'existe aucune forme d'activités, telles que des ateliers de perfectionnement pour les avocats ou les juges en milieu de carrière.

Deuxièmement, les facultés socialisantes qui instaurent ces changements constituent une ressource intellectuelle clé, parce qu'elles cherchent à utiliser la recherche, l'analyse critique et les perspectives réformistes pour susciter un débat public sur les importantes questions liées à la réforme de la justice. Comme le programme de coopération de la Asia Foundation avec les universités ne date que de quelques années, il est encore trop tôt pour savoir quelles seront les incidences à long terme de ce programme sur la politique publique. Pour le moment, cependant, les universités font partie des quelques coalitions qui, au Sri Lanka, font des pressions pour que les questions touchant la réforme restent au programme du gouvernement.

La première expérience de l'*Argentine* dans le domaine du renforcement de l'organisation judiciaire a été un échec au niveau national. Toutefois, il a été possible de surmonter ce premier revers en transférant les activités au niveau provincial où les conditions étaient plus favorables à leur mise en application. La première ronde de projets réalisés avec la Cour suprême de la nation comportait trois principaux volets :

- Une *école de magistrature* devait être créée pour assurer la formation des juges et des administrateurs des tribunaux
- Une *analyse approfondie des tribunaux fédéraux* devait être effectuée afin que des recommandations soient formulées sur la façon d'améliorer l'efficacité du système
- Un *centre d'études judiciaires (El Centro de Estudios Judiciales de la República Argentina)* devait être créé afin d'agir à titre de facilitateur de la recherche et de mécanisme permettant l'établissement d'un réseau entre les cours provinciales

Comme il a été mentionné plus tôt, aucune de ces mesures n'a eu beaucoup de succès. Des intrigues politiques à l'extérieur de la Cour suprême et des querelles internes ont fait échouer le projet d'école et ont rendu les analyses inutilisables. Le centre a été créé, mais aucune activité n'a jusqu'à présent été prévue à son agenda.

L'USAID a cependant été en mesure de transférer un certain nombre d'activités de renforcement de l'organisation judiciaire à La Plata, la capitale provinciale, la Cour suprême provinciale se montrant en effet beaucoup plus réceptive que son homologue nationale. C'est ainsi qu'on a pu :

- Planifier de façon constructive la création d'une *école de magistrature* (projet qui s'est maintenant concrétisé)
- Offrir aux juges et aux autres fonctionnaires des tribunaux des *cours de perfectionnement* sur certains sujets particuliers (p. ex. en techniques de médiation)
- Mettre sur pied un *système informatisé d'inscription des témoins experts*
- Amorcer un processus de *décentralisation de l'administration* grâce auquel la plus grande partie du travail de gestion (p. ex. établissement du budget, gestion du personnel) sera transférée de la cour suprême provinciale aux autres cours d'instance inférieure du système
- Mettre sur pied un *système de renseignements* pour guider les citoyens qui se présentent aux bureaux de la Cour suprême

Il s'agit là d'efforts très modestes, puisque le montant total des fonds alloués par l'USAID à la Cour suprême de La Plata sur une période de cinq ans dépasse à peine 150 000 \$. Mais prises ensemble, ces petites interventions prouvent qu'il est possible de réaliser des projets de renforcement de l'organisation judiciaire en Argentine.

Une autre activité entreprise en Argentine a consisté à élaborer des *systèmes statistiques* pour assurer le suivi des dossiers. Une étude parrainée par l'USAID a été effectuée dans les cours de l'administration fédérale pour mesurer le volume de cas traités dans les différents types de tribunaux et évaluer ainsi l'importance des retards accumulés dans l'ensemble du système judiciaire. À peu près au même moment, des activités de collecte de données ont été entreprises

dans les cours fédérales et dans les cours provinciales de Buenos Aires²⁴. Dans les premières années, cependant, aucune de ces activités n'a semblé avoir produit une information susceptible de faciliter la compréhension des retards accumulés. Il faudra plus de temps pour produire des données utiles et valables.

Aux *Philippines*, le travail de promotion de l'État de droit a également commencé par le renforcement de l'organisation judiciaire, et en particulier par un certain nombre d'initiatives financées par la Asia Foundation, dont les suivantes :

- *Activités de formation à l'intention des juges et des avocats*, par exemple, sur le nouveau système de procès continus instauré à la fin des années 1980
- Aide à la *modernisation des facultés de droit* sous la forme de voyages d'études pour les professeurs et d'améliorations apportées aux programmes d'études
- Accroissement du nombre de *bibliothèques juridiques*
- Mise au point de *systèmes statistiques de suivi des dossiers*

À peu près au moment où ces initiatives ont été réalisées, les fondations Asia et Ford en sont toutefois venues à la conclusion que dans une économie politique aussi fortement oligarchique que celle des Philippines, ces mesures n'avaient aucune chance de succès (George, 1991; Hein, 1993 et Jensen, 1993). L'absence de volonté politique à la tête du système et la corruption partout présente signifiaient que tous les efforts de renforcement de l'organisation judiciaire déployés pour réformer l'administration de la justice ne donneraient, dans la meilleure des hypothèses, que de piètres résultats. Comme il a été mentionné auparavant, les fondations ont par conséquent commencé à concentrer leur aide sur la constitution de groupes de soutien et de coalitions, et l'accès aux services juridiques.

Au *Honduras*, outre les réformes structurelles citées précédemment, le programme de promotion de l'État de droit prévoyait des *activités de formation pour les procureurs publics et les juges de paix*. Bien que les membres de ces deux groupes aient indiqué que cette formation avait été utile dans leur travail, l'inefficacité et la désuétude des systèmes dans lesquels ils doivent travailler nuisent à la mise en application de leurs nouvelles connaissances.

La deuxième mesure de renforcement de l'organisation judiciaire, dont il a été fait mention auparavant, a consisté à *moderniser les tribunaux*, notamment à améliorer et à automatiser les systèmes de gestion du personnel et les procédures budgétaires, y compris les procédures comptables et les méthodes d'inventaire et de vérification. La prochaine étape consistera à mettre de l'ordre dans l'ensemble des procédures d'établissement et de tenue des dossiers.

Compte tenu des obstacles et des échecs que plusieurs des pays ont rencontrés dans la réforme de l'administration des tribunaux, il vaut la peine d'analyser plus à fond cette expérience

²⁴ La collecte des données à l'échelle provinciale a été effectuée avec l'aide de l'USAID, dans le cadre des petits projets financés par l'USAID à La Plata, mais aucune aide n'a été accordée à l'échelle fédérale.

ainsi que les conclusions à tirer en ce qui concerne les facteurs qui nuisent aux changements administratifs.

Dans un grand nombre de pays en développement, les structures nécessaires à l'administration des tribunaux sont inadéquates, particulièrement en ce qui a trait au systèmes de gestion des budgets et du personnel. Il n'existe pas non plus de système efficace de tenue des dossiers et de gestion des cas. Certains dossiers sont perdus, d'autres classés au mauvais endroit, ce qui prolonge et retarde les actions en justice. Dans le cas de poursuites criminelles, les retards peuvent obliger les accusés à rester en prison pendant plus d'un an. Il peut sembler facile de corriger de telles lacunes sur le plan administratif, mais très souvent, ces dernières sont le résultat d'un ensemble de facteurs politiques qui, eux, sont plus difficiles à changer. Dans les régimes plus paternalistes, l'absence de procédures administratives systématisées permet aux juges et aux administrateurs des tribunaux de manipuler les budgets, les nominations et les promotions de façon à favoriser leurs clients et leurs patrons.

De plus, le pouvoir régissant l'administration des tribunaux est souvent fragmenté, et les juges peu habilités et intéressés à prendre des mesures pour obliger le personnel administratif à faire preuve de discipline et de probité. Cela ouvre la voie à toutes sortes de possibilités de revenus parallèles pour les employés qui, non seulement contrôlent l'accès aux dossiers et aux éléments de preuve, mais jouent souvent un rôle déterminant dans la gestion des tribunaux, comme c'est le cas au Sri Lanka, où le greffier de la cour décide du choix du juge qui entendra la cause.

Avec autant de pouvoirs discrétionnaires, les employés des tribunaux sont fortement tentés de solliciter des pots-de-vin des avocats. Les avocats ont également peu de difficulté à leur offrir des récompenses de la part de leurs clients pour qu'ils consentent à retarder les audiences, évitent de sommer certains témoins ou certains accusés, ou classent les dossiers au mauvais endroit. Plus le nombre de mesures à prendre dans un dossier donné est grand, plus il y a de possibilités de revenus parallèles pour les employés. La même remarque s'applique aux avocats à qui on verse des honoraires chaque fois qu'ils se présentent en cour, ce qui les encourage à reporter et à multiplier les audiences, et à faire appel. Les cyniques diront que c'est ce qui explique pourquoi, dans un grand nombre de pays en développement, il est si facile d'en appeler d'un jugement et pourquoi les tribunaux sont débordés de causes portées en appel. Ce qui, de l'extérieur, peut sembler un mauvais système de gestion représente souvent, pour ceux qui y travaille, un système très productif.

Du point de vue de la promotion de l'État de droit, tout travail de réforme effectué de l'intérieur ou de l'extérieur pour simplifier et accélérer les actions en justice est susceptible de se heurter à une culture organisationnelle et à des privilèges institutionnels qui font pencher la balance en faveur du maintien de pratiques judiciaires laxistes et floues. Les preuves recueillies dans les études de cas nous permettent d'affirmer qu'en certaines circonstances, les juges et les employés des tribunaux s'entendent tacitement pour cacher leurs privilèges informels.

En termes clairs, la modernisation des tribunaux amenée par les bailleurs de fonds peut représenter une perte pour beaucoup de personnes. Ainsi, l'introduction de procédures efficaces

et expéditives de gestion des procès, qui exigent des juges une présence plus fréquente en cour et plus de temps consacré à l'examen des dossiers, signifie pour eux la perte de certains pouvoirs discrétionnaires sur le plan de la gestion de leur emploi du temps. Des conséquences comme celles-ci expliquent pourquoi une approche bureaucratique à la modernisation des tribunaux n'a souvent qu'un impact marginal sur les modèles de comportement traditionnels du personnel judiciaire.

La tableau 11 résume l'expérience tirée de la mise en application de la stratégie de renforcement de l'organisation judiciaire dans les six pays examinés. Dans deux de ces pays -- en *Uruguay* et aux *Philippines* -- le renforcement de l'organisation judiciaire a fait d'importants progrès, mais en Colombie des facteurs exogènes semblent détruire une grande partie des gains réalisés. En Argentine, même si la réforme de l'organisation judiciaire à l'échelle nationale n'a pu être menée à bien en raison d'une volonté politique insuffisante, il a néanmoins été possible de transférer une grande partie des interventions à l'échelle provinciale, où les perspectives de succès étaient beaucoup meilleures.

Aux Philippines, il n'y avait aucune volonté politique pour appuyer le renforcement de l'organisation judiciaire; alors qu'au Honduras, la volonté n'était pas assez forte et précise. Au Sri Lanka, finalement, les activités de promotion de l'État de droit avaient depuis le début surtout consisté à favoriser l'accès à la justice. Par conséquent, le renforcement de l'organisation judiciaire n'a pas constitué une entrave au progrès comme cela a été le cas ailleurs.

Tableau 11. Efficacité des stratégies de renforcement de l'organisation judiciaire
utilisées dans les six pays

Argentine	Colombie	Honduras	Philippines	Sri Lanka	Uruguay
Certains travaux peuvent être effectués même si les étapes préliminaires ne sont pas toutes terminées	Des progrès ont été réalisés, malgré certains reculs occasionnés par des facteurs exogènes	Les perspectives de résultats positifs sont incertaines	Peu d'espoir de résultats positifs à l'heure actuelle	Succès mitigé	Travail accompli a été haute efficace

Source : Données extraites du tableau 4.

Leçons tirées du renforcement de l'organisation judiciaire

La leçon la plus évidente, à laquelle il a été fait allusion à plusieurs reprises dans ce rapport, est la suivante : *le renforcement de l'organisation judiciaire n'est pas nécessairement la meilleure façon de commencer un programme de promotion de l'État de droit*. Si les conditions préalables décrites dans le modèle d'arbre décisionnel ne sont pas suffisamment présentes, le renforcement de l'organisation judiciaire sera presque certainement improductif, comme cela a été le cas en Argentine et aux Philippines. Par contre, s'il existe un leadership politique ferme, que la structure juridique est saine et que l'accès à la justice est assez largement répandu, le renforcement de l'organisation judiciaire peut donner des résultats positifs, comme on l'a observé en Colombie et en Uruguay.

Pour l'USAID ou pour les autres bailleurs de fonds internationaux qui ont une longue expérience du renforcement institutionnel, cette leçon sera peut-être difficile à assimiler. Après des décennies de travail de développement dans le secteur du renforcement institutionnel, que ce soit dans le domaine du crédit agricole, de la planification familiale ou du traitement des eaux usées, il n'est pas surprenant qu'on ait adopté une stratégie semblable pour promouvoir le développement de l'État de droit en Argentine, au Honduras et aux Philippines. Heureusement, en Argentine et aux Philippines, il a été possible de changer d'approche en cours de route et, dans le cas de l'Argentine, de poursuivre les efforts à un autre palier institutionnel, ce qui a permis de maintenir certaines des mesures originales de renforcement de l'organisation judiciaire.

Une leçon corollaire est la suivante : *si les étapes préalables logiques ont été franchies, le renforcement de l'organisation judiciaire peut s'avérer une stratégie très productive*, comme on a pu l'observer en Colombie et en Uruguay. En Uruguay, le consensus nécessaire à la réforme de la justice existait depuis le milieu des années 1980 -- époque de la restauration de la démocratie --, des réformes structurelles avaient été entreprises vers la fin de la décennie et l'accès à la justice était en général suffisant. Les activités de renforcement de l'organisation judiciaire réalisées par l'USAID dans le cadre de son programme de promotion de l'État de droit se sont donc avérées assez fructueuses. En Colombie, grâce aux efforts du représentant de l'USAID, une

coalition avait été constituée au sein du comité de gestion de l'ONG responsable de la mise en oeuvre du projet de promotion de l'État de droit. La réforme structurelle ayant été amenée par le premier remaniement constitutionnel effectué depuis plus d'un siècle, les activités de renforcement de l'organisation judiciaire étaient par conséquent éminemment réalisables.

Une troisième leçon est la suivante : *les stratégies de renforcement de l'organisation judiciaire qui ont le mieux réussi dans chaque pays sont celles qui étaient le mieux adaptées à la situation particulière du pays* -- ce qui contraste avec ce qui a été observé dans le cas des stratégies d'amélioration de l'accessibilité. En effet, les mécanismes de REC ont été bien accueillis dans cinq des six pays examinés. Dans le cas du renforcement de l'organisation judiciaire, la différence entre ce qui a le mieux réussi à un endroit et ce qui a le mieux réussi ailleurs est beaucoup plus grande. En Argentine, ce sont les petites activités de renforcement institutionnel réalisées au niveau provincial qui ont eu le plus de succès; en Colombie, ce sont les tribunaux de maintien de l'ordre public; en Uruguay, ce sont les cours sur les nouvelles procédures orales alors qu'au Sri Lanka, c'est l'aide apportée à la création d'un programme national de médiation.

Une quatrième leçon à tirer est que *l'établissement de systèmes statistiques et de bases de données sur les activités des tribunaux ne peut se faire que par une simple comptabilisation des cas*. Les travaux statistiques réalisés en Argentine ont produit de grandes quantités de données au cours des premières années, mais cette masse d'information a été jusqu'à maintenant de peu d'utilité pour comprendre les causes des engorgements et des retards accumulés. Les études statistiques effectuées en Uruguay ont donné lieu à l'établissement de rapports plus cohérents et accessibles, mais beaucoup d'autres rapports devront être produits avant que l'on puisse en tirer des conclusions pertinentes.

Il est extrêmement difficile de saisir les aspects quantitatifs des retards accumulés dans les tribunaux, en particulier dans les systèmes judiciaires où les juges sont isolés et indépendants. L'établissement d'une méthode pour assurer le suivi des activités des tribunaux n'est pas simple. Toutefois, pour qu'une organisation judiciaire puisse réussir à exercer un contrôle sur les cas à traiter et réduire les retards accumulés, elle doit tout d'abord savoir exactement comment les choses se passent -- et cela demande du temps.

9. Conclusion : Quelques impératifs provisoires

Outre les leçons identifiées dans les quatre sections qui précèdent, plusieurs constatations d'ordre général doivent être mises en lumière avant de conclure ce rapport. Si nous avons choisi d'utiliser dans le titre de cette section l'expression « impératifs provisoires », c'est que, d'une part, l'USAID, tout comme les autres agences, n'en est encore qu'au début de la courbe d'apprentissage des facteurs qui contribuent au succès ou à l'échec des projets de promotion de l'État de droit, et que, d'autre part, dans un programme où les dépenses peuvent atteindre des dizaines de millions de dollars, des lignes directrices sont nécessaires. La première série d'impératifs porte sur la substance des programmes de promotion de l'État de droit; la seconde, sur certaines questions liées à la gestion de ces programmes.

Stratégies de promotion de l'État de droit

L'étude de l'arbre de décision présenté dans la figure 1 permet de conclure que dans de nombreux pays, les *conditions préalables* à l'exécution d'un programme de promotion de l'État de droit ne seront, dans le meilleur des cas, que marginalement présentes. Les groupes de soutien et les coalitions peuvent être à ce point fractionnés et divisés, et l'environnement politique à ce point hostile à la réforme de la justice (peut-être même à la notion même d'État de droit), qu'aucune activité de programme ne pourra être efficacement réalisée. Malheureusement, un grand nombre de pays tombent dans cette catégorie.

Deuxièmement, dans les pays se situant dans la zone grise, c'est-à-dire où il existe à la fois des conditions favorables et défavorables à la réforme, il pourrait s'avérer judicieux, avant de s'engager dans d'importantes activités de renforcement institutionnel, de *recourir d'abord à une stratégie de création de groupes de soutien et de coalitions*. Cela pourra prendre un certain temps. En Colombie, par exemple, il a fallu six années de travail d'un responsable de l'USAID pour que soit établie la coalition qui a par la suite permis de lancer le projet de réforme institutionnelle.

Troisièmement, dans les pays où il est possible de recourir à une stratégie de renforcement de l'organisation judiciaire au premier stade du projet -- pays probablement peu nombreux, si l'on en croit la présente analyse --, *il existe une série d'étapes à franchir dont le niveau de difficulté s'accroît au fur à mesure que l'on avance dans le processus*. L'application des méthodes traditionnelles de renforcement institutionnel axées sur la fourniture de biens (d'ordinateurs, par exemple), la formation des ressources humaines et l'amélioration des systèmes de gestion représente l'étape la plus facile. La modification de procédures, de structures et d'habitudes institutionnelles bien ancrées (travail souvent essentiel au succès des premières interventions) constitue une étape beaucoup plus difficile. Ces dernières activités requièrent beaucoup de temps et d'assistance technique.

Quatrièmement, la plupart des analyses effectuées dans le présent rapport indiquent que le recours à une approche « technique » n'est pas la formule qui convient pour comprendre et définir le processus de réforme de la justice. Il serait davantage souhaitable de recourir à une

approche largement fondée sur la connaissance de l'économie politique et qui met l'accent sur la création de groupes de soutien et de coalitions. Bref, *les fonctionnaires de l'USAID doivent concevoir les programmes de réforme de la justice dans une optique politique plutôt que dans une optique bureaucratique.*

Cinquièmement, le fait de rendre l'État responsable de la mise en application et de la poursuite des réformes convenues est un élément essentiel de tout programme de réforme. Cela nécessite *des pressions constantes de la part de regroupements* extérieurs au système judiciaire, ce qui illustre l'importance du recours à une stratégie de création de groupes de soutien dès le début du processus.

Sixièmement, une des conditions essentielles à la mise sur pied de groupes de soutien, est la *liberté de presse*. En l'absence d'un forum public où les questions de réforme et de responsabilités peuvent être débattues et analysées, il y a peu de possibilités de faire avancer le dossier de la réforme sur le plan de la politique nationale.

Septièmement, une stratégie de création de groupes de soutien particulièrement attrayante consiste à appuyer les *ONG de défense des droits*. Ces organisations, qui englobent une vaste gamme de secteurs de développement (p. ex. environnement et ressources naturelles, droits des femmes et pauvres des milieux urbains) peuvent, ensemble, apporter une importante contribution à la promotion de l'État de droit, car elles n'exigent que de faibles financements, sont largement autonomes et représentent une approche proactive à l'amélioration des conditions de leurs clients. Cela laisse à penser qu'une attention accrue devrait être accordée à une approche multisectorielle en matière de promotion de l'État de droit.

Huitièmement, de toutes les stratégies mises à l'essai dans les pays examinés, *les mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits* ont été les plus populaires. Ces derniers sont en effet présents dans cinq des six pays examinés. Quelles que soient les autres stratégies semblant convenir à chacun des cinq systèmes judiciaires concernés, le REC y représentait toujours une solution attrayante. On peut en conclure qu'une plus grande place devrait être accordée au REC dans la planification des programmes de promotion de l'État de droit.

Questions relatives à la gestion des programmes de promotion de l'État de droit de l'USAID

Mentionnons en premier lieu que, dans de nombreux cas, les projets de promotion de l'État de droit de l'USAID ne nécessitent que peu de ressources financières. Toutefois, pour réussir à faire évoluer le dialogue et le processus de changement au sein des institutions gouvernementales et des coalitions du pays hôte, *il faut beaucoup de travail de la part du personnel de l'USAID*. Une grande partie du succès des programmes de promotion de l'État de droit en Colombie, en Argentine et en Uruguay, est directement liée au travail acharné effectué par les employés de l'USAID sur de longues périodes pour construire et façonner ces programmes. Aux Philippines, un travail semblable a été effectué par les responsables de la Asia Foundation. Comme l'USAID envisage de réduire son personnel à l'étranger, de tels investissements sur le plan du temps consacré par les employés professionnels pourraient devenir

plus difficiles. Les programmes de promotion de l'État de droit pourront difficilement bien fonctionner si on diminue à la fois leurs niveaux de financement et le temps qui leur est consacré par le personnel.

Deuxièmement, l'USAID peut jouer un *rôle de pionnier* dans le domaine de la promotion de l'État de droit en mettant au point des approches innovatrices et expérimentales qui, si elles s'avèrent probantes, pourront être reprises par les bailleurs de fonds multilatéraux désireux de faire des investissements importants dans ce secteur. L'expérience de l'Agence dans une série de petites subventions expérimentales en Uruguay est sur le point de mener à un important investissement de la Banque interaméricaine de développement. De même, en Argentine, il est probable que la Banque mondiale reprendra un grand nombre d'initiatives mises en place dans le cadre du programme de l'USAID. Dans les deux cas, les bailleurs de fonds multilatéraux voient en l'USAID une structure souple, capable de tenter des expériences pour trouver des stratégies efficaces de promotion de l'État de droit, stratégies qu'ils pourront ensuite reprendre avec un financement plus important. Comme l'Agence devra fonctionner sous peu avec des ressources considérablement réduites, ce rôle de pionnier semble être une approche de plus en plus séduisante.

Troisièmement, les programmes de promotion de l'État de droit voient leurs effets décuplés lorsqu'il existe une *convergence de politiques* entre les priorités du gouvernement du pays hôte et celles du gouvernement des États-Unis. En Colombie, une convergence de ce genre semble exister entre un pays hôte fortement préoccupé par le problème de la violence liée au trafic de stupéfiants (la « narcoviolence ») et le gouvernement des États-Unis, qui concentre ses énergies sur la lutte au trafic de stupéfiants (le « narcotrafic »). Les deux pays peuvent articuler leurs efforts pour renforcer le système judiciaire autour de la lutte contre le trafic des stupéfiants. En Argentine, une convergence semble émerger autour de la question de la *seguridad juridica*, une expression qui se réfère au contexte juridique dans lequel s'exercent les activités commerciales. Et aux Philippines, une convergence semblable peut se dessiner en ce qui a trait à la question du respect des droits de propriété intellectuelle, bien que dans ce dernier cas, la perspective soit moins claire.

Quatrièmement, le recours à des *organismes intermédiaires pour gérer les programmes de promotion de l'État de droit* s'est avéré hautement efficace dans cinq des six pays. En Argentine et en Colombie, ce rôle a été joué par une ONG du pays hôte, aux Philippines et au Sri Lanka, par une ONG américaine et en Uruguay, par une organisation internationale (le Programme des Nations Unies pour le développement). Leur rôle précis variait considérablement d'un organisme à l'autre; dans certains cas, il était davantage axé sur l'application de politiques, alors que d'en d'autres cas, il s'agissait d'un rôle principalement administratif. Mais dans tous les cas, ces intermédiaires ont servi à protéger les États-Unis dans le secteur délicat qu'est la promotion de l'État de droit, et plusieurs d'entre eux ont été également très utiles dans l'élaboration des stratégies de promotion de l'État de droit.

Cinquièmement, parmi les initiatives de promotion de l'État de droit ayant le mieux réussi, un grand nombre étaient des *activités peu coûteuses*. Le projet de surveillance des tribunaux aux Philippines, par exemple, n'a eu besoin que d'un financement de moins de

Les bailleurs de fonds et la réforme de la justice

100 000 \$ de la Asia Foundation. De même, les réformes institutionnelles mises en oeuvre dans la province de Buenos Aires en Argentine, qui comportaient environ une demi-douzaine d'activités, n'ont bénéficié que d'un financement d'environ 170 000 \$ de l'USAID, lequel a été réparti sur plusieurs années.

Une dernière question à aborder concerne la possibilité que les *transferts de technologie* deviennent le « prix à payer » pour atteindre les objectifs un peu plus politiques de la stratégie I. Il peut très bien arriver que, pour se conformer à la politique du gouvernement des États-Unis, l'USAID doive appuyer certains projets de promotion de l'État de droit, même si les conditions préalables définies dans la section 4 ne sont pas respectées (comme cela a été le cas dans la région de l'Amérique centrale, par exemple). Dans de telles circonstances, l'Agence pourrait se voir obligée de fournir un appui au renforcement de l'organisation judiciaire, même si cet appui a peu de chances de succès. Consciente de ce fait, l'Agence pourrait malgré tout lancer certaines des activités des stratégies I et II, tout en absorbant le coût des transferts de technologie qui constituent la stratégie IV, en considérant ce dernier comme le « prix à payer » pour atteindre les objectifs visés.

ANNEXE

Tableau A-1. Types d'activités de promotion de l'État de droit réalisées dans les six pays

Type d'intervention	Argentine	Colombie	Honduras	Philippines	Sri Lanka	Uruguay
Activités financées par le gouvernement des États-Unis						
Projet autonome de l'USAID		X	X			
Composante d'un projet régional de l'USAID	X					X
Subvention versée dans le cadre d'un projet de l'USAID				X	X	
Subvention de l'USAID non liée à un projet		X				
ONG du pays hôte agissant à titre d'intermédiaire pour l'USAID	X	X				
Programme de dév. des Nations Unis agissant à titre d'intermédiaire pour l'USAID						X
Asia Foundation				X	X	
Activités non financées par le gouvernement des États-Unis						
Ford Foundation				X		
Autres bailleurs de fonds bilatéraux				X		

Tableau A-2. Programmes de promotion de l'État de droit réalisés dans les six pays

Pays	Date du programme	Financement	Nature du programme	Visite de l'équipe du CDIE
Argentine	AF 1989-1993	2.0 M\$	Série de petites subventions versées dans le cadre du projet régional d'administration de la justice en Amérique latine et aux Caraïbes	sept.-oct. 1993
Colombie	AF 1986-1996	2.7 M\$ de 1986 à 1991 36 M\$ de 1992 à 1996	Série de petites subventions suivies d'un projet autonome	juin-juillet 1992
Honduras	AF 1987-1994	15.8 M\$	Composante d'un projet de 34.2 M\$ de l'USAID pour le renforcement de la démocratie	août-sept. 1992
Philippines	AF 1988-1993	2.3 M\$	Série de petites subventions de l'USAID et de la Asia Foundation	mars-avril 1993
Sri Lanka	AF 1980-1993	1.5 M\$	Série de petites subventions de l'USAID et de la Asia Foundation	juillet-août 1993
Uruguay	AF 1990-1993	0.85 M\$	Série de subventions versées aux ONG et à la Cour suprême dans le cadre du projet régional d'administration de la justice en Amérique latine aux Caraïbes	sept.-oct. 1993

Tableau A-3. Indicateurs économiques et de qualité de vie choisis dans les six pays

Indicateur	Année	Argentine	Colombie	Honduras	Philippines	Sri Lanka	Uruguay
PNB per capita (\$ US)	1988	2 520	1 180	860	630	420	2 470
PIB réel per capita (\$ PPA)	1985-88	4 360	3 810	1 490	2 170	2 120	5 790
Indice de développement humain	fin des années 1980	0,854	0,757	0,492	0,613	0,665	0,905
Mortalité infantile (par 1 000 naissances)	1989	23	39	66	44	27	31
Taux d'alphabétisation des adultes	1985	94,8	84,7	68	87,7	86,7	95,3
Espérance de vie à la naissance (ans)	1990	71	68,8	64,9	64,2	70,9	72,2
Indice des droits politiques	1992	2	2	2	3	4	1
Indice des libertés civiles	1992	3	4	3	3	5	2
Évaluation de la liberté	1992	Libre	Partiellement libre	Libre	Partiellement libre	Partiellement libre	Libre
Système juridique		Code civil	Code civil	Code civil	Common law	Common law	Code civil

Nota : Le PIB réel en \$ PPA est une donnée calculée en fonction d'une échelle internationalement comparable qui utilise la « parité des pouvoirs d'achat » et est exprimée en dollars internationaux PPA. On tente ainsi de mesurer le pouvoir d'achat relatif du PIB per capita. L'indice de développement humain est basé sur un certain nombre de mesures de la « qualité de vie réelle », indice allant de 0,993 (Japon), à 0,048 (Sierra Leone) et qui porte sur 160 nations. L'Uruguay se classe au 32^e rang et le Honduras au 100^e rang.

Source : Données sur les droits et libertés : Freedom House (1993); autres données : Programme des Nations Unies pour le développement (1991).

Références

- Blair, Harry, William Millsap, Arthur Mudge et Mary Said. *A Strategic Assessment of Legal Systems Development in Colombia*, Washington, D.C.: USAID, 1993.
- Blair, Harry, Mary Said et Sidney Silliman. "A Strategic Assessment of Legal Systems Development in the Philippines", Ébauche, Washington, D.C. : USAID, 1993.
- Darnton, John. "England's Judges (and Hiring System) Under Fire". *New York Times*, 18 juillet 1993.
- de Silva, Rangita et Sanjeeva Jayawardena. "Women and Violence : A Socio Legal Study", Colombo, Sri Lanka: Legal Aid Centre, Faculty of Law, University of Colombo, 1993.
- Freedom House. *Freedom House Review* : 24(1):3-22, 1993.
- George, Terrance. "Toward Justice: Foundation Programs in Human Rights and Social Justice and Governance and Public Policy in the Phillipines", Document non publié. Ford Foundation. 20 février 1991.
- Gregorio, Carlos G. "Programa de Mejoras en la Administración del Justicia en la Republica Argentina: Investigación Piloto Sobre Duración del Proceso Judicial". Rapport final, Buenos Aires, Argentina: USAID et Fundacion la Ley, février 1993.
- Gunawardhana, Anandi, Nishan Muthukrishna, Parveen Mubarak et Savithri Walatara, éditeurs. *Lawyers as Social Engineers : A Report by South Asia Law Students*, Colombo, Sri Lanka: Legal Aid Centre, Faculty of Law, University of Colombo, 1993.
- Hansen, Gary, William Millsap, Ralph Smith et Mary Said. *A Strategic Assessment of Legal Systems Development in Honduras*, Rapport technique n°10, Washington, D.C.: USAID, 1993.
- Hansen, Gary, 1993, "Doing Democracy in the Third World: Developing an Applied Framework for Legal Development", Document présenté à la réunion annuelle de la American Political Science Association, Washington, D.C. 2-5, septembre 1993.
- Hansen, Gary, Mary Said, Robert Oberst et Jacki Vavre. *A Strategic Assessment of Legal Systems Development in Sri Lanka*, Washington, D.C.: USAID, 1994.
- Hein, Gordon R. "The Asia Foundation's Law Programs", Document présenté à la réunion annuelle 1993 de la Association of American Law School, San Francisco, 8 janvier 1993.

- Jensen, Erik G. "Views on Strategic Law Programming: Challenges to Strengthening Democracy Through the Legal System", Ébauche, Manila Philippines: Asia Foundation, 1993.
- Lecci, Gail. "El Salvador Judicial Reform Update: 1984 to the Present", 1991.
- Legada, Ric Tan et Demaree J.B.Raval. *Administration of Justice in the Philippines: Organizational Structure and Management of the Judiciary*, Rapport final sur le Module III, Quezon City: Institute of Judicial Administration, University of the Philippines, 1988.
- Makati Business Club. "MBC members bullish about 1993 but cite power, police and judiciary as problem areas", Communiqué de presse, 4 mars 1993.
- Poder Judicial, Corte Suprema de Justicia de la Nacion. "Boletin Estadistico". Buenos Aires, Argentina: Secretaria Letrada de Estadisticas, 1993.
- Romulo, Ricardo J. "Results of the BBC-PBA Nationwide Opinion Survey on the Legal Profession and the Judiciary". *PBA Newsletter*, Manila, Philippines. 1985.
- Social Weather Stations. "Social Weather Report Survey". Manila, Phillipines. décembre 1992.
- Steinberg, David I. "The Administration of Justice in Asia: A Conceptual and Project Survey", Ébauche, Arlington, Virginia: Development Associates, 1992.
- United Nations Development Programme. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press. 1991.
- USAID/Guatemala. "Stocktaking of 1986-1991: Administration of Justice Program". USAID/Guatemala, 1991.
- Velez B., Eduardo, Patricia Gomez de Leon et Jaime Geraldo A. *Jueces y Justicia en Colombia*. Bogota, Colombia: Instituto SER, octobre 1987.